



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 kwietnia 2022 r.

WNP-I.4131.91.2022.MO

Rada Gminy Dobre
ul. Tadeusza Kościuszki 1
05 – 307 Dobre

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/283/22 Rady Gminy Dobre z 23 marca 2022 r. *„w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobre.”*.

Uzasadnienie

Na sesji 23 marca 2022 r. Rada Gminy Dobre podjęła uchwałę Nr XXV/283/22 *„w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobre.”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 i art. 28 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2, 3 i 4 ww. ustawy.

Ustawa o p.z.p. reguluje zatem, w sposób szczegółowy, kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (opcjonalnie jego zmiany) ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy podlegających nadzorowi pod względem zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, **w dużym stopniu opisowym**, na co wskazuje sama nazwa *studium*.

Akt ten składa się z dwóch zasadniczych części: **informacyjnej**, zwaną **uwarunkowaniami**, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części **regulacyjnej**, zwanej **kierunkami**, **konstytuującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy**, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W judykaturze wskazuje się, iż aktualne przepisy art. 10 ust. 2, 2a, 3a „*należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony,*

jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać »spójny« ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. **Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich »ogólnikowość« i »hasłowość« nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium**” (wyrok NSA z 25 czerwca 2002 r., II SA/Kr 608/02, OSS 2002, nr 4, poz. 103).

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się do weryfikacji zamieszczenia wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach, a następnie w kierunkach rozwoju przestrzennego. Organ nadzoru zobligowany jest przy tym do dokonania oceny, czy w studium uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium nie naruszają innych przepisów odrębnych, a także nie wykraczają poza zakres regulacji określony przez ustawodawcę.

Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w doktrynie: Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2015, Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. 8, teza 12. do art. 12 „**Należy stwierdzić, że organ nadzoru analizuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod kątem tego, czy jego ustalenia nie łamią obowiązujących przepisów. W ramach tego, w zakresie kontroli prawnej powinno się jednak znaleźć zbadanie studium pod kątem zgodności z art. 10, czyli czy studium nie wykracza poza granice określone w art. 10 i nie zawiera np. ustaleń zastrzeżonych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**”.

Nie ulega również wątpliwości, iż na podstawie ustawy o p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne dające jej możliwość samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach którego ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego w swoich granicach administracyjnych. W wykonaniu owej kompetencji, stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (opcjonalnie jego zmiany).

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie skrępowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym

z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji R.P., zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic może stanowić istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami zawartości aktu planistycznego, o którym mowa w art. 10 ustawy o p.z.p.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium (opcjonalnie jego zmianie) dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 12, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. Standardy dokumentacji planistycznej, w tym dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych określiło, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p., mające zastosowanie w sprawie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).

W § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia wskazano, że projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej

i graficznej, 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium. Ponadto zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia w studium należy określić wpływ uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 tejże ustawy.

Sama ustawa o p.z.p. odnosi się również do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania studium, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 11 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej studium (art. 12 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania studium. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia studium gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia studium będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że studium będzie w przyszłości podstawą do tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W art. 1 ust. 3 ustawy o p.z.p. ustawodawca wskazuje na możliwość dokonywania zmian w zagospodarowaniu terenów z uwzględnieniem analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, przy czym to w ust. 4 art. 1 wskazuje katalog przesłanek, którymi mają się kierować organy publiczne przy określaniu przeznaczenia terenu, sposobów zagospodarowania i korzystania z terenu, w tym sytuowania nowej zabudowy przy jednoczesnym zrealizowaniu wymagań

wynikających z zasad: ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią i walorów ekonomicznych przestrzeni. **Organy gminy mają bowiem dążyć do** minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego, maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców publicznego transportu zbiorowego, zapewnienia rozwiązań przestrzennych ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, a także **planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach już zurbanizowanych, bądź przeznaczonych w planach miejscowych na takie cele.**

Powyższe oznacza, iż **nowe przesądzenia planistyczne mogą nastąpić tylko i wyłącznie w drodze wyjątku** w odniesieniu do innych obszarów, co wynika wprost z dyspozycji art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez: (...) 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy: a) **na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. poz. 1612 oraz z 2005 r. poz. 141), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy,** b) **na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.**”.

Konkretyzację ww. wartości planowania przestrzennego odnaleźć możemy w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., zmienionych przez art. 41 pkt 3 lit. a, lit. b tiret pierwsze i lit. c ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485), z dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe oznacza, iż **podejmując w tym przypadku uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających bilans terenów przeznaczonych pod różne funkcje zabudowy.**

Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. „**Dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno:**

- 1) **formułuje się**, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c, **maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę**, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
- 2) **szacuje się chłonność**, położonych na terenie gminy, **obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej** w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
- 3) **szacuje się chłonność**, położonych na terenie gminy, **obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę**, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
- 4) **porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę**, o którym mowa w pkt 1, **oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy**, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, **a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę**, o którym mowa w pkt 1:
 - a) **nie przekracza** sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - **nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami**, o których mowa w pkt 2 i 3,
 - b) **przekracza** sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, **w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami**, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;
- 5) **określa się**:
 - a) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
 - b) potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;
- 6) w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania

zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.”.

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż w celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy dokonać oceny chłonności:

- obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa;
- obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej.

Dopiero zestawienie otrzymanych wartości chłonności i zapotrzebowania, pozwala na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, poza obszarami zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych i to tylko w takim zakresie, w jakim zapotrzebowanie przekracza tak określoną chłonność. W przypadku, gdy chłonność terenów zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium (opcjonalnie jego zmianie) nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.

Tymczasem, dokonując analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził również, iż bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany niezgodnie z wymogami przepisów tej ustawy, co tym samym wpływa bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Dobre.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p., dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w pierwszej kolejności należy określić zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, sformułowane na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a, b, c ustawy o p.z.p.

W części tekstowej studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, w Części I pn. *Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego*, Rozdział 13. pn. *Potrzeby i możliwości rozwoju gminy*, pkt 13.4 pn. *Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę*, ppkt 13.4.1 pn. *Maksymalne w skali gminy Dobre zapotrzebowanie na nową zabudowę*, na str. 73 zamieszczono **tabelę 23** pn. **Zapotrzebowanie na**

nową zabudowę na terenie gminy Dobre, wyrażone powierzchnią użytkową zabudowy. Źródło: Opracowanie własne. (str. 73).

Organ nadzoru wskazuje, że przedstawione w ww. zestawieniu tabelarycznym dane liczbowe określające zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w powierzchni użytkowej zabudowy w podziale na funkcje zabudowy, nie zostały poparte żadnymi wyliczeniami potwierdzającymi przyjęte wielkości tych powierzchni.

Zamiast wyliczeń, z których powinno wynikać określone w ww. tabeli zapotrzebowanie, w tekście studium zapisano jedynie, że „*Na podstawie przeprowadzonych analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, przy uwzględnieniu prognozy demograficznej oraz możliwości finansowych gminy, przewiduje się maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę do 2050 r.*”.

Organ nadzoru wskazuje, że wyniki z przeprowadzonych powyższych analiz mogą stanowić jedynie podstawę do formułowania zapotrzebowania na nową zabudowę, lecz przyjęte na ich podstawie wartości, winny zostać uzasadnione konkretnymi wyliczeniami, czy też danymi (załoženiami przestrzennymi), które nie zostały zawarte w tekście studium. Tym samym określone zapotrzebowanie na nową zabudowę wyrażone w powierzchni użytkowej zabudowy, nie można uznać za wiarygodne, zwłaszcza w odniesieniu do zapotrzebowania na nową zabudowę dla terenów zabudowy mieszkaniowej.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z ustaleniami części tekstowej studium zawartymi na str. 64, wykaz tabelaryczny oznaczony numerem 18, pn. *Liczba mieszkań w gminie Dobre*, Źródło: GUS, w 2016 r. łączne zasoby mieszkaniowe wyrażone w powierzchni użytkowej na terenie całej Gminy Dobre wynosiły **169 944 m²**, co stanowi **16,9944 ha**, **podczas gdy określone maksymalne zapotrzebowanie jedynie na funkcję zabudowy wielorodzinnej ustalono na poziomie 41,23 ha** powierzchni użytkowej (tabela 23, str. 73), co oznacza, że tylko zapotrzebowanie na tę funkcję **przekracza 2,5 krotnie** istniejącą powierzchnię użytkową wszystkich istniejących mieszkań i to w sytuacji jednoczesnego stwierdzonego spadku liczby ludności określonej w perspektywie do 2030 r. na poziomie 5 999 osób w gminie Dobre (str. 58).

Tymczasem, zgodnie z ustaleniami zawartymi w Części II pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Dobre*, rozdział 2 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów, uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę*, ppkt 2.1. pn. *Tereny przeznaczone pod zabudowę*, zabudowa mieszkaniowa mieści się również w ramach

innych funkcji terenów: zabudowy ośrodków wiejskich (str. 101), zabudowy mieszkaniowo – usługowej (str. 102) i zabudowy usługowej (str. 103).

Brak wyliczeń dotyczących zapotrzebowania na nową zabudowę w powierzchni użytkowej zabudowy w podziale na funkcje zabudowy, dotyczy również pozostałych funkcji terenów przeznaczonych pod zabudowę, o których mowa w tabeli 23 zamieszczone na str. 73 tekstu studium.

Biorąc pod powyższe uwagę należy stwierdzić, że ustalenia studium w zakresie określenia zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażone w powierzchni użytkowej zabudowy w podziale na funkcje zabudowy, zostały sformułowane z naruszeniem przepisu art. 10 ust. 5 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a, b, c ustawy o p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzenia studium, a tym samym, w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi samoistną podstawę prawną do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p., kolejną czynnością związaną ze sporządzeniem bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę jest oszacowanie chłonności, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

Dane liczbowe, w tym zakresie, przedstawiono w części tekstowej studium Część I, Rozdział 13, pkt 13.4, ppkt 13.4.2. pn. *Szacowana chłonność obszarów gminy Dobrze*, tj. w:

- tabeli 24 pn. *Obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej [ha]. Źródło: Opracowanie własne., **powierzchnię tych obszarów w granicach poszczególnych obrębów oszacowano ogółem na poziomie 523,57 ha*** (str. 74);
- tabeli 26 pn. *Powierzchnia luk w zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej z podziałem na jednostki osadnicze. Źródło: Opracowanie własne., **powierzchnię luk w tych obszarach oszacowano na poziomie 1 182,22 ha*** (str. 76).

Z powyższych danych liczbowych wynika w jednoznaczny sposób, że **powierzchnia luk w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, jest większa o 658,65 ha od powierzchni tych obszarów (1182,22 ha – 523,57 ha), a nawet większa o 135,08 ha niż powierzchnia samych tych obszarów (658,65 ha – 523,57 ha).**

Ustalona w powyższy, i zarazem niejednoznaczny, sposób chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oznacza, że **nie jest wiadomym, jaka jest faktyczna chłonność tych obszarów**, których schemat przedstawiono na rysunku 5 pn. *Obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej. Źródło: Opracowanie własne. (str. 77).*

Biorąc pod powyższe uwagę należy stwierdzić, że ustalenia studium w zakresie oszacowania chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, rozumianej jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażonej w powierzchni użytkowej, w podziale na funkcje zabudowy, zostały sformułowane z naruszeniem przepisu art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzenia studium, a tym samym, w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi samoistną podstawę prawną do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p., kolejną czynnością związaną ze sporządzeniem bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę jest oszacowanie chłonności, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy części tekstowej studium wynika, że wyliczenia dotyczące oszacowania chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, są niespójne i wzajemnie sprzeczne, a tym samym uniemożliwiają jednoznaczne i prawidłowe określenie chłonności tych obszarów, według przyjętych w studium zasad dotyczących procentu zabudowy i maksymalnej wysokości zabudowy wyrażonej za pomocą średniej liczby kondygnacji dla poszczególnych funkcji.

Z zapisów części tekstowej studium wynika, że „*Pokrycie planami miejscowymi w gminie jest niewielkie, z uwagi na zróżnicowanie czasowe w którym dany plan powstał istnieją rozbieżności w kwestii precyzowanych wskaźników urbanistycznych, tj. braki w wyznaczaniu intensywności zabudowy czy procentu powierzchni zabudowy. W związku z brakiem aktualności planów oraz rozbieżnościami w występujących parametrach do obliczeń wykorzystano uśrednione wartości dotyczące procentu powierzchni zabudowy, którą użyto do wyznaczenia chłonności terenów netto z uwzględnieniem procentu powierzchni zabudowy. Na podstawie analiz przyjęto procent zabudowy*

wynoszącą **70%** dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej; **40%** dla terenów zabudowy ośrodków wiejskich, zabudowy lotniskowej; **45%** dla terenów zabudowy mieszkaniowo – usługowej, **50%** zabudowy usługowej, zabudowy usług turystycznych, terenów sportu i rekreacji; **80%** dla terenów zabudowy produkcyjno – usługowej, produkcyjnej, składów i infrastruktury oraz **60%** dla terenów obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych. Poniższe tabele ukazują tereny przeznaczone pod nową zabudowę **brutto**, następnie **po przeliczeniach z użyciem procentu powierzchni zabudowy (netto)**.”, (str. 80 i 81).

Powierzchnię terenów gminy Dobre przeznaczonych pod nową zabudowę:

- **brutto** przedstawiono w tabeli 28 pn. *Powierzchnia terenów gminy Dobre przeznaczona pod nową zabudowę*. Źródło: Opracowanie własne, (str. 81);
- **netto**, z uwzględnieniem procentu powierzchni zabudowy, przedstawiono w tabeli 29 pn. *Powierzchnia terenów gminy Dobre przeznaczona pod nową zabudowę (powierzchnia netto)*. Źródło: Opracowanie własne, (str. 82).

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, iż **wyliczenia chłonności powierzchni netto** terenów pod nową zabudowę, przedstawione w tabeli 29, są błędne, ponieważ nie uwzględniają ww. procentów powierzchni zabudowy przyjętych dla poszczególnych funkcji (str. 80 i 81), bowiem:

- dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, ich powierzchnię netto określono na poziomie 7,12 ha, podczas gdy zgodnie z przyjętym procentem zabudowy **70%**, powinna kształtować się ona na poziomie **16,62 ha** ($23,74 \text{ ha} \times 70\%$);
- dla terenów zabudowy ośrodków wiejskich, ich powierzchnię netto określono na poziomie 541,85 ha, podczas gdy zgodnie z przyjętym procentem zabudowy **40%**, powinna kształtować się ona na poziomie **361,24 ha** ($903,09 \text{ ha} \times 40\%$);
- dla terenów zabudowy mieszkaniowo – usługowej, ich powierzchnię netto określono na poziomie 39,01 ha, podczas gdy zgodnie z przyjętym procentem zabudowy **45%**, powinna kształtować się ona na poziomie **31,92 ha** ($70,93 \text{ ha} \times 45\%$);
- dla terenów rekreacji indywidualnej, ich powierzchnię netto określono na poziomie 166,23 ha, podczas gdy zgodnie z przyjętym procentem zabudowy **40%**, powinna kształtować się ona na poziomie **110,82 ha** ($277,06 \text{ ha} \times 40\%$);
- dla terenów zabudowy usługowej, ich powierzchnię netto określono na poziomie 36,72 ha, podczas gdy zgodnie z przyjętym procentem zabudowy **50%**, powinna kształtować się ona na poziomie **36,72 ha** ($73,43 \text{ ha} \times 50\%$);

- dla terenów zabudowy produkcyjnej, ich powierzchnię netto określono na poziomie 12,32 ha, podczas gdy zgodnie z przyjętym procentem zabudowy **80%**, powinna kształtować się ona na poziomie **49,27 ha** (61,59 ha x 80%);
- dla terenów zabudowy produkcyjnej – usługowej, ich powierzchnię netto określono na poziomie 10,51 ha, podczas gdy zgodnie z przyjętym procentem zabudowy **80%**, powinna kształtować się ona na poziomie **42,06 ha** (52,57 ha x 80%);
- dla terenów obsługi produkcji rolnej, ich powierzchnię netto określono na poziomie 24,20 ha, podczas gdy zgodnie z przyjętym procentem zabudowy **60%**, powinna kształtować się ona na poziomie **36,31 ha** (60,51 ha x 60%).

Dla wyliczeń **chłonności wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy**, przyjęto maksymalne wysokości zabudowy dla poszczególnych funkcji, określone za pomocą średniej liczby kondygnacji, tj.:

- **2 kondygnacje** dla zabudowy: ośrodków wiejskich, letniskowej, usługowej, usług turystycznych, sportu i rekreacji, obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych;
- **4 kondygnacje** dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
- **3 kondygnacje** dla zabudowy mieszkaniowo – usługowej;
- **1 kondygnację** dla zabudowy: produkcyjno – usługowej, produkcyjnej, przemysłowej, składów i infrastruktury.

Z tabeli 30 oraz z wyliczeń przedstawionych na str. 83 wynika, że do obliczenia powierzchni użytkowej zabudowy przyjęto powierzchnię terenów netto (wyliczoną w tabeli 29), którą ponownie pomniejszono o powierzchnię biologicznie czynną, w związku z ponownie zastosowanym wskaźnikiem 0,7, przy czym wartość tego wskaźnika w nieuzasadniony sposób przyjęto również do wyliczeń dla pozostałych funkcji.

Przykładowo organ nadzoru wskazuje na wyliczenia powierzchni użytkowej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zawarte na str. 83, w brzmieniu: „*Maksymalna całkowita powierzchnia użytkowa zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wynosi 7,12 ha x 0,7 x 4 kondygnacji = **19,95 ha**.*”.

Powyższe wskazuje na ponowne obniżenie chłonności terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, dokonane w nieuprawniony sposób, co ma wpływ na ostateczny wynik bilansu terenów przeznaczonych pod nową zabudowę.

Biorąc pod uwagę średnią liczbę kondygnacji oraz prawidłowo wyliczoną powierzchnię netto (zgodnie z przyjętymi w studium procentami powierzchni zabudowy), z wyliczeń organu nadzoru wynika, że powierzchnia użytkowa terenów pod nową zabudowę przeznaczonych pod funkcję:

- zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, powinna kształtować się na poziomie **66,48 ha** (16,62 ha x 4 kondygnacje), podczas gdy w tabeli 30 wyliczono ją na poziomie 19,95 ha;
- zabudowy ośrodków wiejskich, powinna kształtować się na poziomie **722,48 ha** (361,24 ha x 2 kondygnacje), podczas gdy w tabeli 30 wyliczono ją na poziomie 758,59 ha;
- zabudowy mieszkaniowo – usługowej, powinna kształtować się na poziomie **95,76 ha** (31,92 ha x 3 kondygnacje), podczas gdy w tabeli 30 wyliczono ją na poziomie 81,93 ha;
- rekreacji indywidualnej, powinna kształtować się na poziomie **221,64 ha** (110,82 ha x 2 kondygnacje), podczas gdy w tabeli 30 wyliczono ją na poziomie 232,73 ha;
- zabudowy usługowej, powinna kształtować się na poziomie **73,44 ha** (36,72 ha x 2 kondygnacje), podczas gdy w tabeli 30 wyliczono ją na poziomie 51,40 ha;
- zabudowy produkcyjnej, powinna kształtować się na poziomie **49,27 ha** (49,27 ha x 1 kondygnacja), podczas gdy w tabeli 30 wyliczono ją na poziomie 8,62 ha;
- zabudowy produkcyjno – usługowej, powinna kształtować się na poziomie **42,06 ha** (42,06 ha x 1 kondygnacja), podczas gdy w tabeli 30 wyliczono ją na poziomie 7,36 ha;
- obsługi produkcji rolnej, powinna kształtować się na poziomie **72,62 ha** (36,31 ha x 2 kondygnacje), podczas gdy w tabeli 30 wyliczono ją na poziomie 33,89 ha.

Biorąc pod powyższe uwagę należy stwierdzić, że ustalenia studium w zakresie oszacowania chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, rozumianej jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażonej w powierzchni użytkowej, w podziale na funkcje zabudowy, zostały sformułowane z naruszeniem przepisu art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzenia studium, a tym samym, w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi samoistną podstawę prawną do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Dokonane przez organ nadzoru wyliczenia w zakresie chłonności obszarów przeznaczonych pod nową zabudowę, wyrażone w powierzchni użytkowej nowej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni brutto terenów przeznaczonych pod zabudowę, z uwzględnieniem przyjętych procentów zabudowy oraz średniej liczby kondygnacji dla poszczególnych funkcji terenów, przedstawione zostały w poniższym zestawieniu tabelarycznym:

Chłonność obszarów przeznaczonych pod zabudowę, wyrażona w powierzchni użytkowej nowej zabudowy						
Lp.	Funkcja	Powierzchnia brutto terenów przeznaczonych pod zabudowę (ha) wg tabeli 28	Procent powierzchni zabudowy (%) wg str. 80 i 81	Powierzchnia netto terenów przeznaczonych pod zabudowę (ha) kolumna 3 x 4	Maksymalna wysokość zabudowy - średnia liczba kondygnacji wg str. 82	Powierzchnia użytkowa terenów przeznaczonych pod zabudowę (ha) kolumna 5 x 6
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
1.	Tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej	23,74	70	16,62	4	66,48
2.	Tereny zabudowy ośrodków wiejskich	903,09	40	361,24	2	722,48
3.	Tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej	70,93	45	31,92	3	95,76
4.	Tereny rekreacji indywidualnej	277,06	40	110,82	2	221,64
5.	Tereny zabudowy usługowej	73,43	50	36,72	2	73,44
6.	Tereny zabudowy produkcyjnej	61,59	80	49,27	1	49,27
7.	Tereny zabudowy produkcyjno – usługowej	52,57	80	42,06	1	42,06
8.	Tereny obsługi produkcji rolnej	60,51	60	36,31	2	72,62
9.	RAZEM	1522,92		684,96		1343,75

Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o p.z.p., porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę wyrażone w powierzchni użytkowej oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej i obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, wyrażoną w powierzchni użytkowej, w podziale na funkcje zabudowy.

Przyjmując nawet za wiarygodne dane liczbowe dotyczące zapotrzebowania na nową zabudowę wyrażone w powierzchni użytkowej w podziale na funkcje zabudowy (tabela 23), z porównania określonego zapotrzebowania oraz wyliczonej przez organ nadzoru chłonności obszarów przeznaczonych pod nową zabudowę, wyrażonej w powierzchni użytkowej w podziale na funkcje zabudowy wynika, że dla terenów przeznaczonych pod funkcję:

- zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, chłonność obliczona na poziomie **66,48 ha** jest większa niż zapotrzebowanie określone na poziomie **41,23 ha**, co oznacza brak możliwości sytuowania nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod tę funkcję, a nowa zabudowa o powierzchni użytkowej 25,25 ha (66,48 ha – 41,23 ha) może być realizowana tylko w granicach tych obszarów, podczas gdy z tabeli 31 wynika, że zapotrzebowanie jest większe od chłonności o 21,28 ha (41,23 ha – 19,95 ha), co umożliwia sytuowanie nowej zabudowy poza ww. obszarami o tej powierzchni użytkowej;

- zabudowy ośrodków wiejskich, zapotrzebowanie określone na poziomie **1478,48 ha** jest większe niż chłonność ww. obszarów obliczona na poziomie **722,48 ha**, co oznacza możliwość sytuowania nowej zabudowy poza tymi obszarami, ale tylko o powierzchni 756 ha (1478,48 ha – 722,48 ha), podczas gdy z tabeli 31 wynika, że zapotrzebowanie jest większe od chłonności o 719,89 ha (1478,48 – 758,59 ha), co umożliwia sytuowanie nowej zabudowy poza ww. obszarami o tej powierzchni użytkowej;
- zabudowy mieszkaniowo – usługowej, zapotrzebowanie określone na poziomie **110,87 ha** jest większe niż chłonność ww. obszarów obliczona na poziomie **95,76 ha**, co oznacza możliwość sytuowania nowej zabudowy poza tymi obszarami, ale tylko o powierzchni 15,11 ha (110,87 ha – 95,76 ha), podczas gdy z tabeli 31 wynika, że zapotrzebowanie jest większe od chłonności o 28,94 ha (110,87 ha – 81,93 ha), co umożliwia sytuowanie nowej zabudowy poza ww. obszarami o tej powierzchni użytkowej;
- rekreacji indywidualnej, zapotrzebowanie określone na poziomie **428,38 ha** jest większe niż chłonność ww. obszarów obliczona na poziomie **221,64 ha**, co oznacza możliwość sytuowania nowej zabudowy poza tymi obszarami, ale tylko o powierzchni 206,74 ha (428,38 ha – 221,64 ha), podczas gdy z tabeli 31 wynika, że zapotrzebowanie jest większe od chłonności o 195,65 ha (428,38 ha – 232,73 ha), co umożliwia sytuowanie nowej zabudowy poza ww. obszarami o tej powierzchni użytkowej;
- zabudowy usługowej, zapotrzebowanie określone na poziomie **123,07 ha** jest większe niż chłonność ww. obszarów obliczona na poziomie **73,44 ha**, co oznacza możliwość sytuowania nowej zabudowy poza tymi obszarami, ale tylko o powierzchni 49,63 ha (123,07 ha – 73,44 ha), podczas gdy z tabeli 31 wynika, że zapotrzebowanie jest większe od chłonności o 71,67 ha (123,07 ha – 51,40 ha), co umożliwia sytuowanie nowej zabudowy poza ww. obszarami o tej powierzchni użytkowej;
- zabudowy produkcyjnej, zapotrzebowanie określone na poziomie **177,80 ha** jest większe niż chłonność ww. obszarów obliczona na poziomie **49,27 ha**, co oznacza możliwość sytuowania nowej zabudowy poza tymi obszarami, ale tylko o powierzchni 128,53 ha (177,80 ha – 49,27 ha), podczas gdy z tabeli 31 wynika, że zapotrzebowanie jest większe od chłonności o 169,18 ha (177,80 ha – 8,62 ha), co umożliwia sytuowanie nowej zabudowy poza ww. obszarami o tej powierzchni użytkowej;
- zabudowy produkcyjno – usługowej, chłonność obliczona na poziomie **42,06 ha** jest większa niż zapotrzebowanie określone na poziomie **41,82 ha**, co oznacza brak możliwości sytuowania nowej

- zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod tę funkcję, a nowa zabudowa o powierzchni użytkowej 0,24 ha (42,06 ha – 41,23 ha) może być realizowana tylko w granicach tych obszarów, podczas gdy z tabeli 31 wynika, że zapotrzebowanie jest większe od chłonności o 34,46 ha (41,82 ha – 7,36 ha), co umożliwia sytuowanie nowej zabudowy poza ww. obszarami o tej powierzchni użytkowej;
- obsługi produkcji rolnej, zapotrzebowanie określone na poziomie **80,85 ha** jest większe niż chłonność ww. obszarów obliczona na poziomie **72,62 ha**, co oznacza możliwość sytuowania nowej zabudowy poza tymi obszarami, ale tylko o powierzchni 8,23 ha (80,85 ha – 72,62 ha), podczas gdy z tabeli 31 wynika, że zapotrzebowanie jest większe od chłonności o 46,96 ha (80,85 ha – 33,89 ha), co umożliwia sytuowanie nowej zabudowy poza ww. obszarami o tej powierzchni użytkowej.

Podsumowując należy stwierdzić, że skoro zatem bilans, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany z naruszeniem zasad określonych w art. 10 ust. 5 pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy o p.z.p., to tym samym wpływa on bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego. Powyższe oznacza, iż przedmiotowe studium w kształcie przyjętym na podstawie uchwały Nr XXV/283/22 Rady Gminy Dobrze z 23 marca 2022 r. podjęte zostało z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, i tym samym w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Należy bowiem wyraźnie podkreślić, że Rada Gminy Dobrze winna sporządzić bilans w sposób spełniający wymogi ustawowe, i w przypadku potrzeby wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem na różne funkcje zabudowy, poza obszarami zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej oraz poza obszarami predysponowanymi na takie cele w ramach obowiązujących planów miejscowych, **winna wykazać taką potrzebę w sposób wiarygodny**. Tymczasem sporządzony bilans nie spełnia powyższych wymogów.

Skoro powyższego nie dokonano, to stanowi to w tym przypadku, o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 5 pkt 1, 2, 3, 4 ustawy o p.z.p. Powyższe jednocześnie daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem niedopełnienie tych wymogów stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, określonych w przywołanych powyżej przepisach ustawy o p.z.p.

W komentarzu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod redakcją Marka Wierzbowskiego i Alicji Plucińskiej – Filipowicz (wydanie 2, Wyd. Wolters Kluwers, Warszawa 2016, str. 141) wskazuje się, że „W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zwraca się uwagę, iż regulacja art. 10 ust. 1 formułuje wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych (informacyjnych) studium, do części regulacyjnej studium odnosi się zaś art. 10 ust. 2. Jednakże zarówno wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych, jak i regulacyjnych należy interpretować nie tylko językowo, lecz także celowościowo, mając na uwadze cel, któremu służy studium. Celem tym jest zaś określenie polityki przestrzennej gminy (por. wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2009 r. II OSK 856/09, LEX nr 552886).”.

Organ nadzoru wskazuje, iż kwestia poprawnie sporządzonego bilansu, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym m.in. wyrażonego w wyrokach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, z którego wynika, iż: „(...) **Sporządzenie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium**, w tym na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy (zob. wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., II OSK 1608/17). W konsekwencji wskazuje się, że **brak oparcia treści studium w prawidłowo sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznany za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.** (zob. wyrok NSA z 27 listopada 2018 r., II OSK 2916/16).”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „W części regulującej studium, o której mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. określanie kierunków zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów oraz określenie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych z zabudowy **musi uwzględniać bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę**.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 65/17, w którym Sąd stwierdził, że „**Analiza przywołanego unormowania i użytych w nim po słowach "dokonując bilansu (...), kolejno" kategoriycznych zwrotów: "formułuje się", "szacuje się", "porównuje się", "określa się" dowodzi, że ustawodawca w sposób bezwzględnie wiążący organy uchwałodawcze określił obowiązki w zakresie sporządzenia bilansu terenów**

przeznaczonych pod zabudowę. Podkreślić przy tym należy, że dokonując bilansu należy kolejno, a zatem nie w sposób wyrywkowy, lecz uporządkowany pod względem kolejności, podejmować nakazane ustawą czynności. Zaznaczyć w związku z tym przyjdzie, że skoro ocena w tym zakresie powinna uwzględniać okres nie dłuższy niż 30 lat, to co do zasady brak sprecyzowania w bilansie zapotrzebowania na nową zabudowę niezależnie od jej rodzaju (funkcji zabudowy), pozwala przypuszczać, że gmina przez najbliższe 30 lat nie ma zamiaru dalej się rozwijać i prowadzić jakichkolwiek inwestycji na swoim terenie. W realiach rozpoznawanej sprawy, co potwierdza załączony do akt materiał dowodowy bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę został wprowadzicie opracowany, jednakże - co prawidłowo wyartykułował organ nadzoru w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym - nie odpowiada on wymogom art. 10 ust. 5 PlanZagospU, który, o czym była wyżej mowa, precyzuje ściśle kolejność poszczególnych działań przy jego sporządzaniu i elementy podlegające badaniu. Ponadto, już na pierwszy rzut oka, zestawienie treści skargi z treścią studium dowodzi, iż rzeczony bilans nie jest opracowaniem spójnym, uporządkowanym i kompleksowym, a jego poszczególnych elementów należy poszukiwać w treści całego studium.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 2418/19, w którym Sąd stwierdził, że: „Oznacza to, że **na organie gminy sporządzającym studium (zmianę studium) ciąży bezwzględny obowiązek, by wszelkie dane związane z poszczególnymi składnikami wyliczeń służącymi ustaleniu takich wartości jak m.in.: chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, czy zapotrzebowanie gminy na nową zabudowę były w pełni prawidłowe i odzwierciedlały stan faktyczny, a także by wyliczenia z ich uwzględnieniem zostały przeprowadzone poprawnie, tj. zgodnie z wszelkimi regułami matematycznymi. Tylko bowiem w takiej sytuacji możliwe jest ustalenie w zgodzie ze stanem rzeczywistym niezbędnych wartości pozwalających na udzielenie odpowiedzi, czy z perspektywy art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p. możliwe jest przeznaczenie w studium (zmianie studium) kolejnych terenów pod zabudowę. Każde zatem naruszenie w powyższym zakresie, które prowadzi do uzyskania wyników nieodzwierciedlających rzeczywistego stanu, a w konsekwencji skutkuje zastosowaniem nieadekwatnej normy prawnej, musi być traktowane jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium.** Nie może bowiem ulegać wątpliwości, iż skoro ustawodawca nałożył na organy uchwałodawcze gminy obowiązek sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, a nadto określił szczegółowo

metodykę przeprowadzenia stosownych wyliczeń, to celem tego było zapewnienie, aby na skutek podjętych przez organ uchwałodawczy czynności powstało spójne i zgodne z rzeczywistymi uwarunkowaniami demograficznymi i ekonomicznymi opracowanie, na podstawie którego będzie można jednoznacznie ocenić możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę. Zestawienie tylko przytoczonych przez Wojewodę Mazowieckiego uchybień, których ponowne powielanie w tym miejscu jest zbyteczne, a których wystąpienie Sąd potwierdził w toku samodzielnej analizy zaskarżonej uchwały, nie pozostawia wątpliwości, że bilans sporządzony na potrzeby zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czosnów nie spełnia wymagań, jakie względem tego opracowania formułuje ustawodawca. Stwierdzone w nim liczne błędy rachunkowe, prowadzą bowiem do zasadniczych przekłamań co do oceny wielu aspektów wpływających na potencjalną możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę, przy czym przede wszystkim prowadzą do błędnego wniosku, iż takie przeznaczenie jest uzasadnione, choć prawidłowo sporządzone wyliczenia wiodą do zgoła przeciwnego wniosku. Tak sporządzonego bilansu nie daje się zatem pogodzić z ustawowymi wymaganiami dotyczącymi zasad jego sporządzania. **W rezultacie więc sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p., skutkuje wadliwością treści opracowywanego studium (jego zmiany), wyrażającą się albo w błędnym przeznaczeniu (mimo braku obiektywnej potrzeby), albo w nieprzeznaczeniu (pomimo istnienia ku temu stosownych potrzeb), określonych terenów pod nową zabudowę. Okoliczność ta musi być więc uznana za istotne naruszenie zasad sporządzania studium (zmiany studium) i stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”;**

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/OI 958/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „W tej dacie obowiązywały już znowelizowane przepisy u.p.z.p. w brzmieniu opisanym ustawą z 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Ustawa ta nie zawiera uregulowań przejściowych co do zastosowania zmienionych, czy dodanych przepisów u.p.z.p. odnośnie do procedur uchwalania studium, czy planu miejscowego, będących już w toku, co oznacza zastosowanie zasady działania nowego prawa wprost (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016r. sygn. akt IV SA/Po 180/16 oraz WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016r. sygn. akt II SA/Łd 185/16, dostępne CBOSA). Ustawa o rewitalizacji reguluje przede wszystkim kwestię stworzenia gminnych programów rewitalizacji sporządzanych dla wyznaczonych uprzednio w drodze uchwały obszaru rewitalizacji. Odrębnie,

dodatkowo ustawa o rewitalizacji wprowadziła zmiany do u.p.z.p. w art. 10 ust. 1 pkt 7, ust. 2, ust. 5-7. **Mianowicie na gminy nałożony został obowiązek sporządzenia analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, w celu wyważenia interesu społecznego i publicznego, w tym realizacji wprowadzonej zasady koncentracji zabudowy w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i wykazania zapotrzebowania na nową zabudowę poza takimi jednostkami osadniczymi, a także zweryfikowania możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej.** Stosownie do art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne gminy we wskazanym zakresie przekraczają możliwości finansowania, to wówczas organ wykonawczy gminy musi dokonać zmian w opracowywanym akcie w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do swoich możliwości finansowych. **Podobnie jest przy ocenie zapotrzebowania na nową zabudowę ze względów demograficznych, która dokonywana jest według oszacowania chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.”;**

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 lutego 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 1051/16, w którym z kolei Sąd stwierdził, że: „Z zestawienia cytowanych przepisów dostatecznie jasno wynika, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. **W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium (odpowiednio: zmiany studium) na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU.”;**
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1132/18, w którym Sąd wyraził pogląd, iż: „Należy jednak zauważyć, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie pozwalają na uwzględnianie przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę ustaleń "starego" studium, czy wydanych już decyzji o warunkach zabudowy, aby m.in. wyeliminować ryzyko roszczeń odszkodowawczych mieszkańców i inwestorów. **Prawidłowe sporządzenie i uwzględnienie bilansu terenów**

ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, m.in. na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Słusznie zauważył także skarżący, że w części tekstowej studium zdefiniowane zostały obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, za które zgodnie z informacją zawartą na str.129 tekstu Studium przyjęto "tereny zabudowane (mieszkaniowe, usługowe i aktywności gospodarczej) posiadające dostęp do drogi publicznej, wyposażone w infrastrukturę techniczną (wodociągi i kanalizację) wraz z towarzyszącymi im terenami zieleni rekreacyjnej. Powierzchnia obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wynosi 2355 ha, co stanowi ok.34 % powierzchni gminy. W granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze zawierają się luki budowlane (tereny niezabudowane), których powierzchnia wynosi ok. 100 ha – co stanowi chłonność terenów zainwestowanych". W Studium nie została jednoznacznie określona w wartości metrycznej powierzchnia użytkowa zabudowy mieszkaniowej jaka została wyznaczona w niniejszym Studium poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 PlanZagospU oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 PlanZagospU. Tym samym sposób określenia granic obszarów o w pełni wykształconej strukturze jest nieprawidłowy i aby zachować pozostałe ustalenia w zakresie wyznaczenia terenów przeznaczonych pod zabudowę winien obejmować obszar całego miasta w jego granicach administracyjnych. Biorąc powyższe pod uwagę Sąd wskazuje, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. **W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU** (por. wyroki WSA w Poznaniu z 23.02.2017 i 30.03.2017, sygn. akt IV SA/Po 1051/16, IV SA/Po 956/16, dostępne pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1156/18, w którym Sąd, iż: „Przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno

-przestrzennej rozumieć bowiem należy obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, cięgi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych (np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia). Biorąc pod uwagę powyższe nie sposób uznać, że wszystkie tereny, na których w studium dopuszczono zabudowę spełniają te kryteria. Sąd wskazuje, że w niniejszej sprawie bilans terenów został sporządzony w logiczny i racjonalny sposób, lecz sprzecznie z obowiązującym prawem. Wojewoda Wielkopolski oraz organ nie kwestionują poprawności jego sporządzenia. Z akt sprawy wynika, że ustalenia studium są niezgodne z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p. W sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę, który stanowi część treści studium, wyznaczono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, określono chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę oraz dokonano porównania wyznaczonych wartości. Jak wynika ze wskazanego porównania (str. 83, część II studium, rozdział 7), wyznaczone maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniowo - usługową (kl,MN,MU,U) - 660 295 m² pow. użytkowej zabudowy oraz maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę na terenach aktywizacji gospodarczej i obsługi rolnictwa (IVU,U,RU) - 629 963 m² pow. użytkowej zabudowy nie przekracza sumy chłonności terenów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy, która dla terenów (RI, MN, MU, U) wynosi 2 934 130 m² pow. użytkowej zabudowy, a dla terenów (P/U, U, RU) wynosi 1 375 439 m² pow. użytkowej zabudowy. Wobec powyższego Sąd uznał, iż zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p., nowa zabudowa nie powinna być lokalizowana poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Organ gminy w piśmie z dnia 22 czerwca 2018 r. wskazał, iż w studium poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę przeznaczono tereny aktywizacji gospodarczej P/U w potencjalnej ilości : P - 4 445 460 m², U - 2 963 640 m². Burmistrz Czempania poinformował także w piśmie z dnia 21 sierpnia 2018 r., iż w studium nie zostały wyznaczone tereny mieszkaniowo - usługowe poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod

zabudowę. Tym samym organ potwierdził, że zapisy studium są niezgodne ze sporządzonym bilansem w zw. z treścią art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. Organ gminy w piśmie z dnia 14 grudnia 2018 r. cofnął stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę, jednak Sąd postanowił odnieść się do jej treści. Mianowicie w odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wskazał, że zarzucone naruszenie nie ma istotnego charakteru, a lokalizacja terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych, jest uzasadnione m.in. specyfiką przestrzenną terenu oraz możliwościami rozwoju gminy. Organ szczegółowo opisał argumenty przemawiające za każdym z wymienionych terenów. Wskazał również, że cel nadrzędny (ład przestrzenny) został zachowany. W ocenie Sądu stanowisko organu jest błędne. Uzasadnienie co do poprawności lokalizacji terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych ma swój logiczny sens, jednak jest sprzeczne z wyraźnie sformułowanym przepisem art. 10 ust. 5 pkt 4 lit a) u.p.z.p., zgodnie z którym: "gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy (w niniejszej sprawie zapotrzebowanie nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy), w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, Opracowanie studium w sposób niezgodny ze sporządzonym bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę jest istotnym naruszeniem i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Istotne naruszenie trybu postępowania należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. W niniejszej sprawie z zebranych dokumentów wprost wynika, że gdyby organ zastosował się do sporządzonego bilansu i treści art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) .u.p.z.p., to ustalenia planistyczne w studium byłyby odmienne. Wskazanie na str. 82 (część II studium, rozdział 7) studium, iż "W tym miejscu należy zaznaczyć jednak, że w przypadku terenów przeznaczonych pod aktywizację gospodarczą nie lokalizuje się ich zawsze w ramach obszarów o w pełni wykształconej strukturze przestrzennej w granicach jednostki osadniczej. Strefy takie mogą być bowiem tworzone poza obszarami osadniczymi, tam gdzie jest zapewniona dobra dostępność komunikacyjna, a prowadzona działalność nie będzie oddziaływała niekorzystnie na sąsiadujące tereny mieszkaniowe.", jest nieprawidłowe i niezgodne z art. 10 ust. 5 u.p.z.p. Sąd podkreśla, że zapisy studium nie stanowią podstaw, aby uznać, że w studium można było wyznaczyć tereny

aktywizacji gospodarczej poza obszarami zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 2006/19, w którym Sąd stwierdził: „Wojewoda zasadnie wskazał, że podejmując uchwałę w sprawie Zmiany Studium **należało uwzględnić uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju Gminy, uwzględniając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.** W studium – w myśl art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p. – uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Z kolei z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. wynika, że dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w określonej kolejności porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 tej normy, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3 tej normy, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1: nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3. W celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy dokonać oceny chłonności: - obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa; - obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno -przestrzennej. Zgodnie ze wskazaniem organu nadzoru, z zamieszczonego w części tekstowej bilansu wynika, że brak jest możliwości lokalizacji nowej zabudowy: mieszkaniowej, usługowej w zakresie usług podstawowych realizowanych na terenach zabudowy mieszkaniowo - usługowej, a także wyznaczania nowych terenów produkcyjno - usługowych. Tymczasem wbrew bilansowi faktycznie dokonano delimitacji nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową i zabudowę produkcyjno-usługową. Świadczy to o słuszności naruszenia ustaleniami Zmiany Studium art. 1 ust. 4 pkt 4, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d i ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. szczegółowo wykazanego przez Wojewodę na str. 15-19 rozstrzygnięcia nadzorczego. **W tej materii też organ nadzoru podkreślił, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Słupno było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę, w tym udokumentowanie faktycznych potrzeb do delimitacji nowych obszarów.**”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 15 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 420/16.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru podkreśla, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Dobrze było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę, w szczególności dotyczących sporządzenia bilansu, który winien wykazać w sposób wiarygodny faktyczną potrzebę do delimitacji nowych obszarów. Dopiero wykonane w sposób spełniający warunki ustawowe: bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, określenie maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę oraz prawidłowe oszacowanie chłonności, stanowić może podstawę do prawidłowego, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy (*vide* art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.). Braki w powyższym zakresie należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Skoro zatem bilans, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany z naruszeniem zasad określonych w art. 10 ust. 5 pkt 1, 3 i 4 ustawy o p.z.p., to tym samym wpływa on bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego. Powyższe oznacza, iż przedmiotowa zmiana studium podjęta została z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, i tym samym w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej i doprowadzenia do zgodności przedmiotowego studium z wymogami przepisów ustawy o p.z.p., przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy

o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania studium oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem zasad sporządzania zmiany studium, szczegółowo przedstawionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa

uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np.** naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”.*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach*

prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń oraz sporządzenia studium z istotnym naruszeniem prawa, szczegółowo wyjaśnionym w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu. Tymczasem ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXV/283/22 Rady Gminy Dobrze z 23 marca 2022 r. „*w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobrze.*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/