



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 listopada 2020 r.

WNP-I.4131.195.2020.RM

Rada Gminy Lelis
ul. Szkolna 39
07 – 402 Lelis

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/150/2020 Rady Gminy Lelis z 30 października 2020 r. „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lelis”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2020 r. Rada Gminy Lelis podjęła uchwałę Nr XX/150/2020 „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lelis”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, z późn. zm.), 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 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.

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 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 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.

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., 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.

Studium jako akt planistyczny o charakterze kompleksowym musi odnosić się do całego obszaru gminy, zawierać wszystkie wymagane przez ustawodawcę ustalenia, wykonane według określonych, także w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o p.z.p., standardów a nadto musi być spójne wewnętrznie, a więc nie może zawierać regulacji wzajemnie wykluczających się.

Powyższe wymogi wynikają m.in. z przepisu art. 9 ust. 3 ustawy o p.z.p., w którym jednoznacznie nakazano, iż: **„Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy.”**. **Brak jest zatem podstaw prawnych do wyłączenia jakichkolwiek części obszaru gminy z ustaleń studium,** bo jak wskazuje sama nazwa tego aktu, ma się on odnosić do obszaru gminy, zaś celem jego sporządzenia jest określenie polityki przestrzennej gminy nie zaś jej części, co wynika wprost z dyspozycji art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, iż sporządzenie studium w granicach administracyjnych gminy oznacza, iż całość danej gminy winna zostać pokryta jego ustaleniami. Charakter studium, jako pewnego zbioru dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego w gminie, przesądza zatem o konieczności objęcia jego postanowieniami całego obszaru gminy.

Jak wskazano w tezie 5 do art. 9 komentarza do ustawy o p.z.p. pod red. Niewiadomskiego, 2019, wyd. 11, publ. Legalis: *„Studium pełni trzy podstawowe funkcje. Przede wszystkim jest aktem polityki przestrzennej gminy i stąd wynika jego funkcja polegająca na określaniu założeń polityki rozwoju przestrzennego gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Drugą istotną funkcją studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest koordynacja ustaleń planów miejscowych. **Studium obejmuje cały obszar gminy i zawiera wytyczne do planowania miejscowego dostosowane do potrzeb gminy jako całości.** Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządza się dla obszarów części gminy, ale przy ich sporządzaniu obowiązuje zasada zgodności planu ze studium. (...)”*

Ustawodawca, na mocy przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., dopuszcza co najwyżej dokonanie fragmentarycznych zmian, w odniesieniu do już obowiązującego na terenie danej gminy studium. Przystępując do takiej zmiany niezbędnym jest dokonanie aktualizacji wszystkich nieaktualnych treści, wpływających na treść dokonywanej zmiany, przy uwzględnieniu obowiązku spełnienia obecnych wymogów ustawowych, tj. obowiązującego porządku prawnego. Należy przy tym zauważyć, iż organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego studium, musi obok uwzględnienia koegzystencji „starych” i „nowych” unormowań ustawowych, uwzględniać również zasadę, że nie może być ono wprowadzane etapowo ani wybiórczo tylko na niektórych obszarach gminy. **Studium jest bowiem aktem planistycznym o charakterze kompleksowym i musi odnosić się do całego obszaru gminy, a nadto musi być spójne wewnętrznie, a więc nie może zawierać regulacji wzajemnie wykluczających się.** Co więcej, stosownie do dyspozycji **§ 8 ust. 2 i 3** rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy: *„Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania*

przestrzennego gminy polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2, wykląda się do publicznego wglądu w formie ujednoczonego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany. 3. Ujednoczona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy.”.

Powyższe oznacza, iż nawet dokonanie fragmentarycznych zmian w obowiązującym już akcie wymaga jego przyjęcia w ujednoczonej - z wyróżnioną zmianą – formie, obejmującej obszar całej gminy.

Tymczasem przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lelis” wskazuje, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem szeregu zasad i wymogów określonych w przepisach ustawy o p.z.p., w tym określonych w art. 9 ust. 3 ustawy o p.z.p., jak też w szeregu przepisach rozporządzenia wykonawczego.

W załączniku nr 1 do uchwały, stanowiącego część tekstową studium, w ramach Rozdziału I. pn. *Wprowadzenie*, pkt 1. pn. *Przedmiot i cel opracowania* (str. 6) określono, iż: „Studium jest opracowaniem planistycznym obejmującym cały obszar gminy, z wyjątkiem linii 2x400kV, określającym uwarunkowania i kierunki polityki przestrzennej. (...) Niniejsze Studium opracowane jest dla całego terenu gminy z wyjątkiem trasy przebiegu linii najwyższego napięcia 2x400kV wraz ze strefą ochronną, która została ujęta w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Lelis zatwierdzonym Uchwałą Nr XXIV/253/2014 Rady Gminy Lelis z dnia 7 października 2014 r. oraz w „Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla dwutorowej linii elektroenergetycznej 400 kV Ostrołęka - Olsztyn Mątki na terenie gminy Lelis” zatwierdzonym Uchwałą Nr XXXV/270/2014 Rady Gminy Lelis z dnia 7 listopada 2014 r.”.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium określonym w art. 9 ust. 3 ustawy o p.z.p., w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Sporządzając studium organy gminy Lelis związane były również przepisem § 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które obligują by projekt studium zawierał zarówno uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań, jak i 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.

Przedmiotowa uchwała nie zawiera ww. obligatoryjnych elementów, takich jak:

- uzasadnienie zawierające objaśnienie przyjętych rozwiązań, stosownie do wymogów, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- synteza ustaleń projektu studium, stosownie do wymogów, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- określenie wpływu uwarunkowań, na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy, stosownie do wymogów, o których mowa w § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,

co w związku z koniecznością zawarcia ustaleń w tym zakresie, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., należy kwalifikować do istotnych naruszeń zasad sporządzania studium.

Organ nadzoru, dokonując analizy przedmiotowej uchwały, stwierdził ponadto, iż określenie maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę, jak również samo sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, dokonane zostało z istotnym naruszeniem wymogów określonych w przepisach ustawy o p.z.p.

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 (...), 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. poz. 1777, z późn. zm.), z dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe oznacza, iż **podejmując 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 zabudowę.**

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.”.

W tym miejscu podkreślić należy, iż zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p. „**W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z: (...) 7) potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności: a) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, b) prognozy demograficzne**, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego, c) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy, d) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę;”.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 30 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Gminy Łąck w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy: „(...) Po pierwsze na aprobatę zasługuje zarzut organu nadzoru, że ustalenia studium naruszają dyspozycję art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p., obligującą do uwzględniania uwarunkowań wynikających w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy. Na str. 54 i 55, w tym w tabeli nr 19 zamiast prognozy demograficznej dla Gminy [...] przedstawiono prognozę demograficzną dla powiatu plockiego, co nie zostało dopuszczone w tym przepisie, a **obowiązek uwzględnienia w studium prognozy demograficznej dla danej gminy wynika z dyspozycji art. 1**

ust. 3 u.p.z.p., art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b u.p.z.p., art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p.

Brak uwzględnienia prognoz demograficznych dla gminy oznacza sporządzenie bilansu terenu, a także maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, niezgodnie z wymaganiami stawianymi przez ustawodawcę w przywołanych powyżej przepisach. Konsekwencją takiego działania jest naruszające przepis art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. określenie 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.

Istotne jest również znaczenie tego błędu w kontekście obowiązku respektowania treści studium w miejscowym planie, o czym była wyżej mowa. **Niepowołanie się na odnośną prognozę demograficzną dla konkretnej gminy powoduje brak adekwatnego wyznacznika dla formułowania treści miejscowego planu, czyniąc iluzorycznym przydatność studium, wbrew zamierzeniom ustawodawcy.**

(...) Uzasadniony jest pogląd Wojewody, że z przepisów art. 10 ust. 5 u.p.z.p. jednoznacznie wynika, iż w celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy w skali gminy:

- określić maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę;
- dokonać oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa;
- dokonać oceny chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

Dopiero zestawienie otrzymanych wartości zapotrzebowania i chłonności, 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 nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.

Zapotrzebowanie oraz chłonność winna zostać dokonana w odniesieniu do całej gminy i stanowić integralną część uwarunkowań (vide art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p.), a chłonność zostać obliczona w odniesieniu do 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 (Dz. U. Nr 166, poz. 1612, z późn. zm.), a więc w odniesieniu do wyodrębnionego przestrzennie obszaru zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkanego przez ludzi, a także w odniesieniu do ustaleń obowiązujących planów miejscowych.”.

Tymczasem, w uchwale nie zawarto jakichkolwiek analiz, jak też szacunków dotyczących prognozy demograficznej gminy Lelis, które posłużyć by mogły do określenia zapotrzebowania, spełniającego wymogi określone w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a, b i d oraz art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, iż w części tekstowej studium, stanowiącej załącznik nr 1 do podjętej uchwały, w ramach Rozdziału 5 pn. *Uwarunkowania wynikające z warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia*, w pkt 6.1. pn. *Procesy demograficzne*, na str. 17 – 18 zawarto jedynie dane dotyczące aktualnej, na dzień 30 grudnia 2019 r., liczby ludności gminy (9696

mieszkańców), a także ich rozmieszczenie przestrzenne w ramach poszczególnych jednostek osadniczych.

Prognoza oznacza projekcję zdarzeń przyszłych, a więc przewidywanie zdarzeń, które dopiero mają zajść. Tymczasem na str. 18 tekstu studium zawarto zapis w brzmieniu: „*Gmina charakteryzuje się systematycznym przyrostem ludności i wysokim przyrostem naturalnym. Zgodnie z prognozą demograficzną opracowaną na podstawie prognozy GUS do roku 2020, liczba ludności gminy będzie się zwiększać.*”. W dalszej części wskazano liczbę ludności gminy Lelis w latach od 2006 do 2019 r.

Ponadto na str. 29 tekstu studium, w ramach Rozdziału 8. pn. *Uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy*, pkt 8.2. *Uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego*, określono jedynie, iż: „*W gminie nastąpi zwiększenie prognozowanej liczby mieszkańców ze względu na przeznaczenia nowych terenów mieszkaniowych oraz usługowych. Planowane nowe zespoły osiedleńcze związane przyrostem liczby mieszkańców wpisują się w perspektywę wzrostu zaludnienia gminy.*”.

Powyższe oznacza, iż dane te nie są projekcją rozwoju demograficznego, ale stanowią jedynie dane historyczne. Skoro nie odnoszą się one do zdarzeń przyszłych, to co najwyżej stanowić mogą dane wejściowe dla wszelkich kolejno wykonywanych prognoz w tym zakresie. Istotnym przy tym jest fakt, że w analizowanym studium brak jest jakichkolwiek projekcji zdarzeń przyszłych odnoszących się do prognoz demograficznych, bądź chociażby wskazania szacunku prognozowanej liczby mieszkańców gminy, w przyjętym do analizy horyzoncie czasowym.

Tymczasem obowiązek uwzględnienia w studium prognozy demograficznej dla danej gminy wynika wprost z dyspozycji:

- art. 1 ust. 3 ustawy o p.z.p.;
- art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b ustawy o p.z.p.;
- art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.;
- art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Przy podejmowaniu uchwały doszło tym samym do sporządzenia bilansu terenów niezgodnie z wymaganiami stawianymi przez ustawodawcę w przywołanych powyżej przepisach, bowiem zarówno w samym studium, jak i w przedłożonej dokumentacji prac planistycznych, doręczonej dopiero na wyraźne wezwanie organu nadzoru, brak było jakichkolwiek prognoz demograficznych dla gminy Lelis. Konsekwencją takiego działania jest naruszające przepis art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. określenie 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. Zgodnie bowiem z ww. przepisem, ustalenia w tym zakresie winny uwzględniać prawidłowo sporządzony bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d 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 sądowno-administracyjnym 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).”.

Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż podstawą dokonania wszelkich wyliczeń zapotrzebowania są m.in. szczegółowe analizy i prognozy demograficzne dla danej gminy, organ nadzoru stwierdził, stosownie do przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie dyspozycji art. 10 ust. 1 pkt 7, ust. 5 pkt 1 i 4 lit. a, w związku z art. 1 ust. 4 pkt 4 lit. b ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Lelis podejmując uchwałę naruszyła również w sposób istotny przepis art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., którego konkretyzację odnajdziemy w ramach dyspozycji art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p.

Należy bowiem zauważyć, iż w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p. wyraźnie wskazano, że: **„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;”.**

Kolejnym krokiem przy sporządzaniu bilansu winno być oszacowanie chłonności, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p.

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.

Po określeniu zapotrzebowania oraz chłonności, stosownie do wymogów art. 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o p.z.p., dokonuje się zestawienia otrzymanych wartości zapotrzebowania i chłonności. Dopiero prawidłowe wykonanie powyższych czynności 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 nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.

Zapotrzebowanie oraz chłonność, o której mowa wyżej, winna zostać dokonana w odniesieniu do całej gminy i winna stanowić integralną część uwarunkowań (*vide* art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p.). Co więcej chłonność ta winna zostać obliczona w odniesieniu do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443), a więc w odniesieniu do wyodrębnionego przestrzennie obszaru zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkanego przez ludzi, a także w odniesieniu do ustaleń obowiązujących planów miejscowych, które obejmują tereny znajdujące się poza zwartą strukturą.

Tymczasem przeprowadzona przez organ nadzoru konstrukcja części tekstowej studium wskazuje, iż w ramach Rozdziału 8.4. pn. *Uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy,*

uwzględniających bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, już w części wprowadzającej, str. 30 – 32 tekstu studium:

- bez przeprowadzenia jakichkolwiek analiz stwierdzono, że: „Przedmiotem opracowania jest zmiana przeznaczenia istniejącego na tereny inwestycyjne, do których należą tereny zabudowy zagrodowo – mieszkaniowej. Wskazano również obszary do lokalizacji urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych.”;
- zamieszczono zestawienie tabelaryczne (str. 31), już zawierające „bilans i przeznaczenie terenów – stan istniejący i projektowany”, przy czym co istotne w tabeli tej zestawiono ze sobą „powierzchnie istniejących terenów [ha] – uwarunkowania” z „powierzchnią projektowanych terenów [ha] – kierunki”; powyższe oznacza, że już na wstępie zestawiono ze sobą uwarunkowania, opisujące istniejące zagospodarowanie z projektowanymi, a więc przyszłymi kierunkami zagospodarowania.

Organ nadzoru wskazuje, iż z przywołanej powyżej części tekstowej studium wynika, iż bilans terenu wykonany został w oparciu o planszę uwarunkowań oraz rysunek kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem obowiązkiem gminy Lelis było wcześniejsze określenie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy z uwzględnieniem prognoz demograficznych, a także oszacowanie chłonności rozumianej, jako możliwość lokalizowania nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

Dopiero wynik powyższego zestawienia stanowić mógł, w przypadku spełnienia warunku, o którym mowa w art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. b ustawy o p.z.p., podstawę do określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, stosownie do wymogów art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie najpierw dokonano delimitacji nowych obszarów pod zabudowę a następnie do tak dokonanych zmian w strukturze funkcjonalno – przestrzennej, a więc następnie, dopasowano poszczególne składniki bilansu.

Organ nadzoru wskazuje, że bilansu terenów, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p., nie sporządza się w oparciu o ustalenia studium i to jeszcze takiego, które dopiero powstaje, ale w oparciu o faktycznie wyliczone maksymalne zapotrzebowanie i faktycznie wyliczoną chłonność.

Tymczasem na str. 32 tekstu studium zawarto następujące sformułowania:

„Z powyższego bilansu wynika, że:

- bez zmian powierzchniowych pozostały tereny ozn. symbolami: MN (tereny istniejącej zabudowy), P, WS, tereny komunikacji oraz tereny różne: IN, RU, ZC, OS, WZ, KS i WZP;
- pomniejszona została powierzchnia terenów ozn. symbolem: R, ZLz.
- zaprojektowano nowe tereny ozn. symbolami: OZE - fotowoltaika i SR – tereny sportu i rekreacji (zlokalizowane na terenach rolnych)
- **wzrosła powierzchnia terenów ozn. symbolami:**
 - **U – wzrost powierzchni o 11 ha;**
 - **ZL – wzrost powierzchni o 6,95 ha;**
- **wzrosła powierzchnia terenów ozn. symbolem RMN na planszy „kierunki” w odniesieniu do powierzchni terenów ozn. symbolem MN (tereny przeznaczone pod zabudowę w obowiązującym mpzp) – na planszy „uwarunkowania” – wzrost powierzchni o 238,65 ha.**

Tereny ozn. symbolem **RMN** to:

- tereny zabudowy mieszkaniowej wg planu miejscowego, pomniejszone w wyniku zakazu zabudowy tych terenów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią,
- **wnioski złożone do Studium,**
- **projektowane tereny** – uzupełnienie istniejącej zabudowy wynikające z funkcji terenu.

Z powyższych bilansów wynika, że powierzchnia terenów przeznaczonych pod zabudowę (U oraz RMN), przedstawionych na planszy „kierunków”, wzrosła o $11 + 238,65 = 249,65$ ha, tj. o 19 %. Powierzchnia ta wyraża zapotrzebowanie na nową zabudowę wynikającą z programu rozwoju gminy. Ponadto przewidziano rezerwę terenu pod OZE – obszary wskazane do lokalizacji urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych (fotowoltaika) i SR – tereny sportu i rekreacji – na terenach R.”.

Z cytowanych powyżej fragmentów części tekstowej studium wynika zatem wprost, iż to faktycznie kierunkowe zmiany struktury funkcjonalno - przestrzennej posłużyły do wyliczeń w zakresie zapotrzebowania na nową zabudowę, zaś szacunki dotyczące chłonności oparto na planszy uwarunkowań.

Powyższe znajduje swoje potwierdzenie także w dalszej części tekstu studium.

Otóż na str. 32 w ramach pkt 8.4.1. pn. *Zapotrzebowanie na nową zabudowę* stwierdzono, że: „Z powyższych analiz wynika, że **zapotrzebowanie na nową zabudowę kształtuje się w następujący sposób:**

- **wzrosła powierzchnia terenów ozn. symbolami:**
 - U – wzrost powierzchni o 11 ha;
 - ZL – wzrost powierzchni o 6,95 ha;
- **zaprojektowano nowe tereny ozn. symbolami:**
 - OZE (fotowoltaika) – teren o powierzchni 8 ha,
 - SR (tereny sportu i rekreacji) – teren o powierzchni 1 ha,
 - **RMN – 1 512,65 ha** (powierzchnia terenu wynikająca: z terenów zabudowy mieszkaniowej wg planu miejscowego pomniejszonych w wyniku zakazu zabudowy tych terenów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, ze złożonych wniosków do Studium oraz projektowanych terenów stanowiących uzupełnienie istniejącej zabudowy wynikające z funkcji terenu).”.

Z kolei na str. 32 i 33 w ramach pkt. 8.4.2. pn. *Chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej* zawarto zestawienie tabelaryczne, z którego wynika, że chłonność terenu, wyrażona liczbą działek, dla funkcji określonej, jako:

- RMN, wynosi: 15 126 szt., tj. 1512,65 ha powierzchni terenu;
- U, wynosi: 121 szt., tj. 36,5 ha powierzchni terenu;
- P, wynosi: 13 szt., tj. 36,5 ha powierzchni terenu.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że z tytułu punktu 8.4.2., a także bezpośrednio z samego ww. zestawienia tabelarycznego wynika, że tabela ta przedstawia chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze przestrzennej, wyrażonej jako ogólna powierzchnia terenu. Dodatkowo w zestawieniu tym sprecyzowano liczbę działek możliwych do zabudowy.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p.: „5. Dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno: (...) 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;”.

Z cytowanych powyżej ustaleń studium wynika, iż tylko chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wielokrotnie przewyższa, i tak niewłaściwie określone, zapotrzebowanie.

Dla przykładu, zapotrzebowanie na funkcję RMN określono na poziomie 238,65 ha, przy chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oszacowanej na poziomie 1512,65 ha powierzchni terenu.

Co więcej w pkt 8.4.3. pn. *Chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę* (str. 33 tekstu studium) zawarto kolejne zestawienia tabelaryczne, dotyczące chłonności, wraz „z pomniejszeniami w wyniku zakazu zabudowy tych terenów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią”.

W tym miejscu należy zauważyć, iż obowiązkiem Rady Gminy Lelis było, stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p., oszacować chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p., „rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;”.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawodawca nie przewidział stosowania jakichkolwiek wskaźników korygujących przy szacowaniu chłonności. W ustawie o p.z.p., w ramach przepisu art. 10 ust. 7 pkt 2, z uwagi na niepewność procesów rozwojowych przewidziano możliwość zwiększenia zapotrzebowania o 30%, nie zaś jakiegokolwiek zmniejszenia chłonności. Powyższy przepis dyskuntuje zatem fakt, iż są to jedynie dane szacunkowe (prognostyczne).

Z pkt 8.4.3. pn. *Chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę* wynika, iż przy szacowaniu tej chłonności wyłączono z niej wszystkie te tereny które usytuowane są na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Tymczasem zgodnie z Rozdziałem 11. pn. *Obszary szczególnego zagrożenia powodzią i obszary osuwania się mas ziemnych*, str. 60 tekstu studium wynikają następujące ustalenia:

„Ustalenia dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią:

- **zakaz realizowania nowej zabudowy oraz rozbudowy i nadbudowy istniejącej zabudowy, z dopuszczeniem takich działań w granicach strefy płytkiego zalewu (do 0,5m) o prawdopodobieństwie wystąpienia nie większym niż Q 1%,**
- **zakaz lokalizacji nowych obiektów użyteczności publicznej oraz lokalizacji obiektów mogących stwarzać zagrożenie dla środowiska i ludzi,**
- **zakaz podpiwniczania budynków,**
- **nakaz stosowania rozwiązań konstrukcyjnych budynków odpowiednio zabezpieczających przed skutkami powodzi.”.**

Powyższe oznacza, iż w kierunkach zagospodarowania przestrzennego, wbrew wyliczeniom chłonności, o których mowa powyżej, dopuszczono możliwość realizacji nowej zabudowy na części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Fakt ten znajduje również swoje potwierdzenie na rysunku studium, gdzie na planszy przedstawiającej kierunki zagospodarowania przestrzennego wyznaczone zostały obszary np. oznaczone symbolem RMN, czy U.

Na brak możliwości zaniżania wyników chłonności wskazuje również judykatura, w tym m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 11 kwietnia 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 314/19, stwierdzając jednoznacznie, że: **„brak jest podstaw do zmniejszania faktycznie**

wyliczonej chłonności terenów przeznaczonych pod zabudowę. *Przy sporządzaniu bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę ustawa u.p.z.p. w art. 10 ust. 7 pkt 2 dopuszcza zwiększenie o nie więcej niż 30 % zapotrzebowania na nową zabudowę w związku z niepewnością procesów rozwojowych gminy. Gmina skorzystała z ww. przepisu ustawy przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę, zwiększając zapotrzebowanie powierzchni użytkowej na nową zabudowę o 30 %, jak wynika z ustaleń zawartych na str. 90 tekstu studium. W związku z niepewnością procesów rozwojowych zapotrzebowanie na nową zabudowę, w podziale na funkcje, zwiększono o 30%, w ten sposób oszacowano maksymalne zapotrzebowanie, które przedstawiono w tabeli 20 pn. "Szacowanie zapotrzebowania na nową zabudowę".*

Ponadto, wbrew wymogom wynikającym z ww. przepisów zarówno zapotrzebowanie, ani chłonność nie została określona jako powierzchnia użytkowa zabudowy.

Organ nadzoru wskazuje, iż sporządzając studium dla gminy Lelis doszło do szeregu istotnych naruszeń zasad sporządzania studium, które stanowią bezpośrednią przesłankę do stwierdzenia nieważności całej uchwały. **Nie kwestionuje się przy tym możliwości wprowadzania nowych terenów z przeznaczeniem pod różne funkcje zabudowy, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Lelis jest jednoznaczne wykazanie realnej potrzeby wprowadzenia ww. struktur w studium, bowiem taką zasadę ustanowił ustawodawca w przepisie art. 1 ust. 4 pkt 4 i art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p.**

Celem sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., jest faktyczne wykazanie potrzeby zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę lub nowego zapotrzebowania pod tereny inwestycyjne. Do powyższego niezbędne jednak jest wcześniejsze wykonanie prognoz demograficznych, a następnie, w oparciu o te właśnie prognozy, określenie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, a także oszacowanie chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, oraz chłonności obszarów objętych planami miejscowymi pozostających poza taką strukturą. **Wszystkie ww. czynności winny spełniać wymogi określone w art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p.**

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury w tym m.in. wyrażone w wyrokach (wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych):

- 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: „formuluje 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 wyrwykowy, 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 wprawdzie 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. Powyższa okoliczność nie stanowiła jednak bezpośredniej przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały, choć niewątpliwie utrudniała weryfikację bilansu w świetle przesłanek materialnoprawnych. Sąd odnosząc się do rozważanego bilansu terenów stwierdził w ślad za organem nadzoru, iż przede wszystkim nie spełnia on wymagań określonych w art. 10 ust. 5 pkt 1 PlanZagospU, ponieważ nie określa maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. Następnie, jeśli chodzi o warunki sprecyzowane w art. 10 ust. 5 pkt 2 PlanZagospU, to podstawowym zarzutem pod adresem bilansu jest odniesienie się wyłącznie do terenów zabudowy mieszkaniowej w miejscowościach - Bielawy i Sobota i pominięcie możliwości lokalizowania nowej zabudowy (niekoniecznie mieszkaniowej) na terenie całej gminy (a nie tylko w dwóch miejscowości), wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy w podziale na funkcje.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 lipca 2020 r. sygn. akt II SA/Ol 155/20, w którym Sąd stwierdził, że: „**Skoro z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p. wynika konieczność należytego powiązania określanego w studium maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę z przedstawionymi w tym dokumencie analizami, to wymaga on, aby maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę zostało sformułowane "na podstawie" analiz (ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy). Oznacza to, że przyjęta w bilansie konkretna wielkość ww. parametru (wyrażona w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy) powinna logicznie - w tym, gdzie to możliwe, także arytmetycznie - wynikać z tych analiz, a zwłaszcza z zawartych w nich danych i to w sposób umożliwiający intersubiektywną weryfikację prawidłowości określenia tego parametru. W konsekwencji powyższego sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę (art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p.) niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p. - tj. bez dostatecznego oparcia w wynikach przeprowadzonych analiz i bez szczegółowego określenia występowania obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej i obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę poza tymi jednostkami, w podziale na funkcje zabudowy – **bezpośrednio wpłynie (z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością) na wadliwość treści opracowywanego studium wyrażające się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy.** Powyższe wystąpi zwłaszcza w sytuacji opracowania wskazanego w art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p. "maksymalnego w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę" w sposób wadliwy, tj. bez dostatecznego oparcia w wynikach analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych lub możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c u.p.z.p. W konsekwencji 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, CBOSA). Zdaniem Sądu w niniejszym składzie, analogiczny skutek będzie miało zwykle także oparcie treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie, co miało miejsce w przedmiotowej sprawie, o czymże poniżej.”;**
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 25 czerwca 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 888/19, w którym Sąd stwierdził, że: „Z zestawienia cytowanych przepisów wynika, że

ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p. – **a zwłaszcza sformułowanie wskazane w art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p. "maksymalnego w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę" w sposób wadliwy, bo np. bez dostatecznego oparcia w wynikach analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych lub możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c u.p.z.p., albo na skutek błędnego operowania danymi wynikającymi z tych analiz – będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie (z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością) 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 judykaturze trafnie podkreśla się, że dla oznaczenia wagi i znaczenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w przyjęciu określonych rozwiązań przypisanych przez ustawodawcę ma szczegółowa regulacja w art. 10 ust. 5 u.p.z.p. Przesądza to o zakwalifikowaniu do zasad sporządzenia studium, sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. **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 [...].01.2018 r., II OSK 1608/17, CBOSA). 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 27.11.2018 r., II OSK 2916/16, CBOSA). Zdaniem Sądu w niniejszym składzie, analogiczny skutek będzie miało zwykle także oparcie treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie.”;**

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Ol 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. **W myśl art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a i b u.p.z.p., lokalizowanie nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w podziale na funkcje, jest dopuszczalne tylko, gdy powierzchnia zabudowy w jednostkach osadniczych jest niewystarczająca.** (...) Z art. 10 ust. 5 pkt 1 – 6 u.p.z.p. wynika, że co do zasady bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę winien być sporządzony dla obszaru całej gminy, w podziale na funkcję zabudowy. Jak wspomniano to już wyżej ma to przeciwdziałać rozproszaniu zabudowy i służyć racjonalnemu wykorzystaniu potencjału gminy w zakresie planowania nowej zabudowy.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „Po pierwsze na aprobatę zasługuje zarzut organu nadzoru, że ustalenia studium naruszają dyspozycję art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p., obligującą do uwzględniania uwarunkowań wynikających w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy. Na str. 54 i 55, w tym w tabeli nr 19 zamiast prognozy demograficznej dla Gminy Łąck **przedstawiono prognozę demograficzną dla powiatu płockiego, co nie zostało dopuszczone w tym przepisie, a obowiązek uwzględnienia w studium prognozy demograficznej dla danej gminy wynika z dyspozycji art. 1 ust. 3 u.p.z.p., art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b u.p.z.p., art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p.** Brak uwzględnienia prognoz demograficznych dla gminy oznacza sporządzenie bilansu terenu, a także maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, niezgodnie z wymaganiami stawianymi przez ustawodawcę w przywołanych powyżej przepisach. Konsekwencją takiego działania jest naruszające przepis art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. określenie 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. Istotne jest również znaczenie tego błędu w kontekście obowiązku respektowania treści studium w miejscowym planie, o czym była wyżej mowa. Niepowołanie się na odnośną prognozę demograficzną dla konkretnej gminy powoduje brak adekwatnego wyznacznika dla formułowania treści miejscowego planu, czyniąc iluzorycznym przydatność studium, **wbrew zamierzeniom ustawodawcy.** (...) Uzasadniony jest pogląd Wojewody, że z przepisów art. 10 ust. 5 u.p.z.p. jednoznacznie wynika, iż w celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy w skali gminy: - określić maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę; - dokonać oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa; - dokonać oceny chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Dopiero zestawienie otrzymanych wartości zapotrzebowania i chłonności, 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 nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów. Zapotrzebowanie oraz chłonność winna zostać dokonana w odniesieniu do całej gminy i stanowić integralną część uwarunkowań (vide art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p.), a chłonność zostać

obliczona w odniesieniu do 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 (Dz. U. Nr 166, poz. 1612, z późn. zm.), a więc w odniesieniu do wyodrębnionego przestrzennie obszaru zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkanego przez ludzi, a także w odniesieniu do ustaleń obowiązujących planów miejscowych. (...) **W załączniku nr 3 do przedmiotowej uchwały, chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej sporządzono w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a także w oparciu o ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zamiast w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno - przestrzennej**, o czym świadczą zapisy zawarte na str. 42 w brzmieniu: „Chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej Wielkości obszarów w ramach układów osadniczych (wg obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i obowiązującego Studium gminy) zostały przedstawione w tabeli (...)”. Z kolei na str. 43 określono chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, zamiast dokonania oceny chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę z wyłączeniem obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. W przypadku obu rodzaju chłonności, obliczono je w oparciu o te same dane dotyczące obowiązujących na terenie gminy łąck miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przy czym wyliczenia te nie są chłonnością w rozumieniu art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 u.p.z.p., bowiem nie określają one powierzchni terenów możliwych do nowej zabudowy, a także nie rozróżniają terenów możliwych do zabudowy w ramach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej od terenów położonych poza taką strukturą, na których możliwa jest nowa zabudowa i dla której obowiązują plany miejscowe. (...) Wojewoda zasadnie wywodził, że w uchwale za chłonność przyjęto de facto wszystkie tereny, **dla których obowiązujące studium, jak i plany miejscowe przesądzają o inwestycyjnym charakterze, bez względu na aktualny stan zagospodarowania (...)** Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., **zapotrzebowanie na nową zabudowę określa się na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, wyrażając go w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. W studium nie zawarto jakichkolwiek prognoz demograficznych dotyczących gminy łąck, co powoduje, że nie można uznać by zapotrzebowanie na nową zabudowę spełniało wymogi art. 10 ust. 5 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b i art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.**”;

- 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 Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: **„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 u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p. będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium.** 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 uwzględnić bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.** W konsekwencji brak sporządzenia takiego bilansu przy uchwalaniu studium (odpowiednio: zmiany studium), uznać należy za **istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.**”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 września 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 1754/17, w którym stwierdzono: **„Sąd w pełni podziela wywody organu nadzoru, że przeprowadzona przez Gminę analiza nie była wystarczająca do oceny czy istnieją podstawy do wprowadzenia nowych obszarów zabudowy. Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę został sporządzony na podstawie studium przyjętym uchwałą nr [...] a nie na chwilę obecną, nie oszacowano chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek na których może powstać nowa zabudowa, ponadto nie wykonano prognozy demograficznej. Należy zgodzić się z twierdzeniem, że o ile rzeczywiście dla obszarów dla których nie uchwalono planów miejscowych nie ma możliwości określenia chłonności o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 p.z.p. to jednak możliwość taka istnieje dla obszarów już zabudowanych tj. ze zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną. Potrzeba przekształcenia terenów na tereny przeznaczone pod zabudowę musi bowiem znaleźć odzwierciedlenie w szczegółowych analizach z których będzie wynikało czy rzeczywiście taka realna potrzeba istnieje. Nie jest wystarczające argumentowanie, że jeden zainteresowany właściciel całego kompleksu nieruchomości wyraził taką wolę.** W związku z tym Sąd w pełni podziela wywody organu co do braku oszacowania obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu realizowania nowej zabudowy.”.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Należy także zauważyć, iż z uwagi na liczbę oraz charakter stwierdzonych naruszeń organ nadzoru, w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym skupił się jedynie na najważniejszych z nich.

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 izbom 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 szeregu ustaleń oraz sporządzenia ustaleń 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 nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XX/150/2020 Rady Gminy Lelis z 30 października 2020 r. „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lelis”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle 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 elektronicznie/*