



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 4 maja 2020 r.

WNP-I.4131.51.2020.RM

Rada Gminy Wąsewo
ul. Zastawska 13
07 – 311 Wąsewo

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII.101.2020 Rady Gminy Wąsewo z 26 marca 2020 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wąsewo”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2020 r. Rada Gminy Wąsewo podjęła uchwałę Nr XII.101.2020 „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wąsewo”.

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 łąd 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**, **konstyтуującymi 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 ustawy o p.z.p. „*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 skrzepowanej 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. Choć 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 sporządzeniu 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., 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a następnie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych.

Rada Gminy Wąsewo podejmując w dniu 17 kwietnia 2014 r. uchwałę Nr XXXV/250/2014 zainicjowała proces sporządzania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wąsewo, w jej granicach administracyjnych. Pomijając już fakt, iż uchwałą tą przystąpiono do sporządzania zmiany a nie do opracowania nowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co ma istotne znaczenie przede wszystkim w warstwie technicznej prezentacji nowych treści studium, to należy zauważyć, iż zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. w planowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in.: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; walory architektoniczne i krajobrazowe; wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; walory ekonomiczne przestrzeni; prawo własności, a także potrzeby interesu publicznego.

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 określono 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. Organa 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. 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.”.

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 już zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.**

Podstawą dokonania wszelkich wyliczeń zapotrzebowania są m.in. szczegółowe analizy i prognozy demograficzne dla danej gminy.

Organ nadzoru wskazuje, iż szacowanie zapotrzebowania na nową zabudowę przedstawione zostało w części tekstowej uwarunkowań, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały w sprawie studium, w ramach Rozdziału 9 pn. Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę pkt 9.1. zatytułowanego „Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę” (str. 75 – 80 tekstu studium, str. 78 – 83 uchwały w wersji podpisanej elektronicznie). **Dla potrzeb dalszych wyliczeń bilansu, w odniesieniu do funkcji mieszkaniowej, przyjęto wartość zapotrzebowania na nową zabudowę wynoszącą 87 347 m² powierzchni użytkowej**, z uwzględnieniem współczynnika niepewności procesów inwestycyjnych, o którym mowa w art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p., wyrażonego poprzez zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz o maksymalny wskaźnik wynoszący 30%.

Organ nadzoru wskazuje, że z kolei szacowanie chłonności dokonane zostało w ramach pkt.:

- 9.2 pn. Szacunkowa chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych, rozumiana jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, a których założenia oraz wyniki zostały zaprezentowane na str. 80 – 83 tekstu studium (odpowiednio str. 83 – 86 uchwały podpisanej elektronicznie);

- 9.3 pn. Szacunkowa chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, rozumiana jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, a których założenia oraz wyniki zostały zaprezentowane na str. 83 – 86 tekstu studium (odpowiednio str. 86 – 89 uchwały podpisanej elektronicznie);

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że ostateczne wyniki oszacowanej chłonności dla obszarów:

- o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa, o których mowa w pkt 9.2;
- przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, o których mowa w pkt 9.3,

odbyło się z istotnym naruszeniem przepisów art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 oraz art. 10 ust. 6 ustawy o p.z.p.

Naruszenie ww. przepisów związane jest z faktem, iż w przyjętych założeniach dokonano pomniejszenia oszacowanej chłonności dla wszystkich ww. obszarów, zaś sam proces zastosowania współczynników pomniejszających faktyczną chłonność wpłynął bezpośrednio na ostateczny wynik bilansu.

W tym kontekście należy zauważyć, iż w studium wskazano, że:

- „Licząc szacunkową chłonność położonych na terenie gminy obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy przyjęto następujące założenia: (...) – przyjęto średnią powierzchnię działki budowlanej: dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – 1500 m², dla zabudowy letniskowej – 2000 m², zaś dla zabudowy zagrodowej – 4000 m², - **szacując powierzchnię terenu faktycznie możliwą do wykorzystania przy realizacji zabudowy uwzględniono współczynniki pomniejszające: 0,8** – odzwierciedlający zmniejszenie realnej wielkości gruntów pozostających do dyspozycji inwestorów z uwagi na uwzględnienie geometrii terenów, w tym np. niekorzystne parametry działki (zbyt wąska działka i brak możliwości terenowych by poprawić jej parametry) co uniemożliwia jej samodzielne funkcjonowanie i lokalizowanie nowej zabudowy, **0,7** – odzwierciedlający zmniejszenie realnej wielkości gruntów pozostających do dyspozycji inwestorów z uwagi na uwzględnienie obsługi komunikacyjnej, infrastrukturę techniczną oraz zieleń urządzoną towarzyszącą funkcjom mieszkaniowym oraz **0,9 dla zabudowy zagrodowej** – odzwierciedlający zmniejszenie realnej powierzchni gruntu przeznaczonego pod zabudowę w gospodarstwach rolnych w związku z wykorzystaniem części terenu działki do obsługi gospodarstwa rolnego, w tym jako miejsca składowania płodów rolnych i sprzętu rolniczego (dyslokacja tych funkcji często nie jest możliwa),” (quod vide str. 80 – 81 tekstu studium, odpowiednio str. 83 – 84 uchwały w wersji podpisanej elektronicznie);
- „Licząc szacunkową chłonność położonych na terenie gminy obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod nową zabudowę, położonych poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych, przyjęto następujące założenia: (...) – przyjęto średnią powierzchnię działki budowlanej: dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – 1500 m², dla zabudowy letniskowej – 2000 m², zaś dla zabudowy zagrodowej – 4000 m², - **szacując powierzchnię terenu faktycznie możliwą do wykorzystania przy realizacji zabudowy uwzględniono współczynniki pomniejszające: 0,8** – odzwierciedlający zmniejszenie realnej wielkości gruntów pozostających do dyspozycji inwestorów z uwagi na uwzględnienie geometrii terenów, w tym np. niekorzystne parametry działki (zbyt wąska działka i brak możliwości terenowych by

poprawić jej parametry) co uniemożliwia jej samodzielne funkcjonowanie i lokalizowanie nowej zabudowy, **0,7** – odzwierciedlający zmniejszenie realnej wielkości gruntów pozostających do dyspozycji inwestorów z uwagi na uwzględnienie obsługi komunikacyjnej, infrastrukturę techniczną oraz zieleni urządzoną towarzyszącą funkcjom mieszkaniowym oraz **0,9 dla zabudowy zagrodowej** – odzwierciedlający zmniejszenie realnej powierzchni gruntu przeznaczonego pod zabudowę w gospodarstwach rolnych w związku z wykorzystaniem części terenu działki do obsługi gospodarstwa rolnego, w tym jako miejsca składowania produktów rolnych i sprzętu rolniczego (dyslokacja tych funkcji często nie jest możliwa),” (quod vide str. 83 – 84 tekstu studium, odpowiednio str. 86 – 87 uchwały w wersji podpisanej elektronicznie);

- „Przeliczając określone na poprzednim etapie prac zapotrzebowanie na nową powierzchnię użytkową zabudowy (w podziale na funkcje zabudowy) na zapotrzebowanie na nowe (w stosunku do istniejącego sposobu zagospodarowania) terenu zabudowy wzięto pod uwagę następujące uwarunkowania pomniejszające realną możliwość zagospodarowania terenów:
- zmniejszenie realnej wielkości gruntów pozostających do dyspozycji inwestorów z uwagi na uwzględnienie geometrii terenów, w tym np. niekorzystne parametry działki (zbyt wąska działka i brak możliwości terenowych by poprawić jej parametry), co uniemożliwia jej samodzielne funkcjonowanie i lokalizowanie nowej zabudowy – problem ten odzwierciedla współczynnik pomniejszający 0,8 przyjęty dla wszystkich typów terenów zabudowy,
- zmniejszenie realnej wielkości gruntów pozostających do dyspozycji inwestorów z uwagi na uwzględnienie obsługi komunikacyjnej, infrastrukturę techniczną oraz zieleni urządzoną towarzyszącą funkcjom mieszkaniowym – problem ten odzwierciedla współczynnik pomniejszający 0,7 przyjęty dla wszystkich typów terenów zabudowy – zmniejszenie realnej powierzchni gruntu przeznaczonego pod zabudowę w gospodarstwach rolnych w związku z wykorzystaniem części terenu działki do obsługi gospodarstwa rolnego, w tym jako miejsca składowania produktów rolnych i sprzętu rolniczego (dyslokacja tych funkcji często nie jest możliwa) – problemu ten odzwierciedla współczynnik 0,9 przyjęty dla terenów zabudowy zagrodowej.” (quod vide str. 93 tekstu studium, odpowiednio str. 96 uchwały w wersji podpisanej elektronicznie).

Z przytoczonych powyżej ustaleń, a także z samych wyliczeń zastosowanych w bilansie wynika, iż działając bez żadnych podstaw prawnych, w przypadku funkcji mieszkaniowej dokonano nieuprawnionych pomniejszeń faktycznie wyliczonej chłonności.

W dalszej części tekstu studium (str. 82 tekstu studium, str. 85 uchwały w wersji podpisanej elektronicznie) zamieszczono diagram z którego faktycznie wynika, iż dla potrzeb obliczeń chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, w odniesieniu do poszczególnych funkcji zabudowy zastosowane zostały wskazane powyżej współczynniki pomniejszające, co w konsekwencji oznaczało pomniejszenie faktycznej chłonności, w przypadku:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o 44%, w związku z zastosowaniem dwóch współczynników pomniejszających 0,8 i 0,7;
- zabudowy zagrodowej o 49,6%, w związku z zastosowaniem trzech współczynników pomniejszających 0,8; 0,7 oraz 0,9;
- zabudowy letniskowej o 44%, w związku z zastosowaniem dwóch współczynników pomniejszających 0,8 i 0,7;
- zabudowy usługowej o 44%, w związku z zastosowaniem dwóch współczynników pomniejszających 0,8 i 0,7.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej należy rozumieć obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi 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 (tak też wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w: Poznaniu w sprawie sygn. akt IV SA/Po 1132/18 z 6 marca 2018 r.; Białymstoku w sprawie sygn. akt IISA/Bk 666/19 z 5 grudnia 2019 r.; Poznaniu w sprawie sygn. akt IV SA/Po 439/18 z 29 sierpnia 2018 r.; wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Skoro zatem obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, to obszary już zurbanizowane, które nie wymagają budowy nowych dróg, oraz innych inwestycji infrastrukturalnych to brak jakichkolwiek podstaw prawnych by wyliczone dla potrzeb obliczenia chłonności powierzchnie, na których dana funkcja zabudowy może być realizowana, zostały w jakikolwiek sposób pomniejszane, w tym np. z uwagi na zmniejszenie realnej wielkości gruntów pozostających do dyspozycji inwestorów z uwagi na konieczność uwzględnienia obsługi komunikacyjnej czy infrastruktury technicznej i to dodatkowo na bardzo wysokim bo 30% poziomie (współczynnik 0,7). Przed wszystkim brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do jakiegokolwiek obniżania wyliczeń chłonności, ustawodawca przewidział już bowiem, z uwagi na niepewność procesów inwestycyjnych, możliwość zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę o 30%, które może nastąpić na podstawie art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p., a z czego gmina Wąsewo skwapliwie skorzystała.

Zastosowanie powyższych wskaźników korygujących obniżających prawidłowo wyliczoną chłonność oznacza, iż zaliczenie poszczególnych obszarów do zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej jest fikcją, bowiem skoro m.in. drogi i infrastruktura techniczna ma dopiero powstać, to ich brak oznacza tym samym brak dostępu do infrastruktury komunikacyjnej i technicznej, a tym samym stwarza konieczność poniesienia znacznych nakładów finansowych związanych z pozyskaniem terenu, a także budową niezbędnych urządzeń infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, z późn. zm.). W tej sytuacji zaliczenie takich obszarów do istniejącej zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej uznać by należało za nieprawidłowe i nie spełniające wymogu określonego w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p.

Powyższe odnosi się również do pozostałych wskaźników pomniejszających realną chłonność dla poszczególnych funkcji zabudowy, zaś samo zastosowanie powyższych pomniejszeń, świadczy o świadomym obniżeniu chłonności, w celu wpłynięcia na ostateczny wynik bilansu i tym samym stworzeniu sobie możliwości wyznaczenia nowych terenów pod zabudowę, z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Powyższe dotyczy również wyliczeń chłonności w odniesieniu do wszystkich obszarów w ramach terenów wyznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego a pozostających poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną. Również w tym przypadku wolne powierzchnie możliwe do zabudowy dla poszczególnych funkcji zostały pomniejszone o 44% (w związku z zastosowaniem dwóch współczynników pomniejszających 0,8 i 0,7) dla zabudowy: mieszkaniowej jednorodzinnej, letniskowej i usługowej oraz o 49,6% dla zabudowy zagrodowej.

Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. to właśnie ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Powyższe znajduje również potwierdzenie w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Z przedmiotowych przepisów wynika zatem jednoznacznie, iż w planie miejscowym odrębnie w ramach poszczególnych jednostek terenowych określa się przeznaczenie terenu. Skoro zatem plan miejscowy jest planem obowiązującym, to w ramach oddzielnych jednostek terenowych wyznaczonych na rysunku planu miejscowego za pomocą linii rozgraniczających wyodrębnione zostały tereny pod poszczególne typy zabudowy np. mieszkaniowej i niezależnie, a więc za pomocą oddzielnych linii rozgraniczających, **tereny np. z przeznaczeniem pod komunikację**.

Niezależnie od zastosowanych wyliczeń ponownie wskazać należy, iż również przy szacowaniu chłonności obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p., ustawodawca również nie przewidział jakichkolwiek możliwości zmniejszania faktycznie wyliczonej powierzchni.

W tej sytuacji organ nadzoru wskazuje, iż operując danymi przedstawionymi w studium, w zakresie dotyczącym faktycznej chłonności, bez wyliczeń pomniejszających poszczególne funkcje obszarów, faktyczna chłonność dla:

▪ zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej:

- w odniesieniu do obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p., wynosi **46 767 m² powierzchni użytkowej**, albowiem: $681\,090\text{ m}^2 / 1500\text{ m}^2 \times 41,7\text{ m}^2 \times 2,47$, podczas gdy do obliczeń przyjęto powierzchnię $26\,190\text{ m}^2$, co stanowi zmniejszenie chłonności od przyjętej w studium o $20\,577\text{ m}^2$;
- w odniesieniu do obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p., wynosi **22 137 m² powierzchni użytkowej**, albowiem: $322\,389\text{ m}^2 / 1500\text{ m}^2 \times 41,7\text{ m}^2 \times 2,47$, podczas gdy do obliczeń przyjęto powierzchnię $12\,400\text{ m}^2$, co stanowi zmniejszenie chłonności od przyjętej w studium o $9\,737\text{ m}^2$;

▪ zabudowy zagrodowej:

- w odniesieniu do obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p., wynosi **35 796 m² powierzchni użytkowej**, albowiem: $1\,390\,170\text{ m}^2 / 4000\text{ m}^2 \times 41,7\text{ m}^2 \times 2,47$, podczas gdy do obliczeń przyjęto powierzchnię $18\,040\text{ m}^2$, co stanowi zmniejszenie chłonności od przyjętej w studium o $17\,756\text{ m}^2$;
- w odniesieniu do obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p., wynosi **2 053 m² powierzchni użytkowej**, albowiem: $79\,750\text{ m}^2 / 4000\text{ m}^2 \times 41,7\text{ m}^2 \times 2,47$, podczas gdy do obliczeń przyjęto powierzchnię $1\,035\text{ m}^2$, co stanowi zmniejszenie chłonności od przyjętej w studium o $1\,018\text{ m}^2$;

▪ zabudowy letniskowej:

- w odniesieniu do obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p., wynosi **1 403 m² powierzchni użytkowej**, albowiem: $27\,250\text{ m}^2 / 2000\text{ m}^2 \times 41,7\text{ m}^2 \times 2,47$, podczas gdy do obliczeń przyjęto powierzchnię 785 m^2 , co stanowi zmniejszenie chłonności od przyjętej w studium o 618 m^2 ;
- w odniesieniu do obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p., wynosi **1 786 m² powierzchni użytkowej**, albowiem: $34\,680\text{ m}^2 / 2000\text{ m}^2 \times 41,7\text{ m}^2 \times 2,47$, podczas gdy do obliczeń przyjęto powierzchnię $1\,000\text{ m}^2$, co stanowi zmniejszenie chłonności od przyjętej w studium o 786 m^2 ;

- zabudowy usługowej:
 - w odniesieniu do obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p., wynosi **72 240 m² powierzchni użytkowej**, albowiem: $240\,800\text{ m}^2 \times 0,3$, podczas gdy do obliczeń przyjęto powierzchnię $40\,450\text{ m}^2$, co stanowi zmniejszenie chłonności od przyjętej w studium o $31\,790\text{ m}^2$;
 - w odniesieniu do obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p., wynosi **40 920 m² powierzchni użytkowej**, albowiem: $136\,400\text{ m}^2 \times 0,3$, podczas gdy do obliczeń przyjęto powierzchnię $22\,900\text{ m}^2$, co stanowi zmniejszenie chłonności od przyjętej w studium o $18\,020\text{ m}^2$;
- zabudowy produkcyjnej, składów, magazynów i usług:
 - w odniesieniu do obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p., wynosi **19 270 m² powierzchni użytkowej**, albowiem: $96\,350\text{ m}^2 \times 0,2$, podczas gdy do obliczeń przyjęto powierzchnię $10\,790\text{ m}^2$, co stanowi zmniejszenie chłonności od przyjętej w studium o $8\,480\text{ m}^2$;
 - w odniesieniu do obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p., wynosi **138 980 m² powierzchni użytkowej**, albowiem: $694\,900\text{ m}^2 \times 0,2$, podczas gdy do obliczeń przyjęto powierzchnię $77\,800\text{ m}^2$, co stanowi zmniejszenie chłonności od przyjętej w studium o $18\,020\text{ m}^2$.

Zestawiając powyższe wartości, bez zastosowanych przeliczników pomniejszających, z zapotrzebowaniem w przypadku zabudowy:

- mieszkaniowej jednorodzinnej, brak jest jakiegokolwiek możliwości wyznaczania nowych obszarów z przeznaczeniem pod taką funkcję z uwagi na fakt, iż **zapotrzebowanie jest niższe niż suma chłonności o $10\,403\text{ m}^2$ ($58\,500\text{ m}^2 - 46\,767\text{ m}^2 - 22\,137\text{ m}^2$)**;
- zagrodowej, brak jest jakiegokolwiek możliwości wyznaczania nowych obszarów z przeznaczeniem pod taką funkcję z uwagi na fakt, iż **zapotrzebowanie jest niższe niż suma chłonności o $8\,849\text{ m}^2$ ($29\,000\text{ m}^2 - 35\,796\text{ m}^2 - 2\,053\text{ m}^2$)**;
- usługowej, brak jest jakiegokolwiek możliwości wyznaczania nowych obszarów z przeznaczeniem pod taką funkcję z uwagi na fakt, iż **zapotrzebowanie jest niższe niż suma chłonności o $23\,830\text{ m}^2$ ($89\,330\text{ m}^2 - 72\,240\text{ m}^2 - 40\,920\text{ m}^2$)**;
- produkcyjnej, składów, magazynów i usług, brak jest jakiegokolwiek możliwości wyznaczania nowych obszarów z przeznaczeniem pod taką funkcję z uwagi na fakt, iż **zapotrzebowanie jest niższe niż suma chłonności o $35\,742\text{ m}^2$ ($122\,508\text{ m}^2 - 19\,270\text{ m}^2 - 138\,980\text{ m}^2$)**.

Powyższe oznacza, iż wbrew twierdzeniom zawartym w pkt 9.4. tekstu studium (str. 86 i 87, odpowiednio str. 89 – 90 uchwały w wersji podpisanej) pn. *Wnioski dotycząca zapotrzebowanie na nową zabudowę wynikającą z analiz opisanych w pkt 9.1 – 9.3* **zapotrzebowanie na wszystkie ww. funkcje**, w tym na zabudowę: mieszkaniową jednorodziną, zagrodową, usługową a także zabudowę produkcyjną, składów, magazynów i usług **jest mniejsze niż prawidłowo wyliczona suma chłonności** (bez nie mających oparcia w żadnych przepisach pomniejszeń). Tym samym w związku z dyspozycją **art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p., brak jest możliwości, wyznaczania nowych obszarów przeznaczonych pod ww. funkcje, zaś sporządzony bilans powstał z naruszeniem dyspozycji art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d i art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p.**

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. nie przewiduje jakiegokolwiek stosowania współczynników korygujących w zakresie faktycznych wyliczeń dotyczących chłonności. Co więcej na potrzeby jej szacowania przyjęto założenie, iż średnia powierzchnia działki budowlanej

wynosić będzie: dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – **1500 m²**, dla zabudowy letniskowej – 2000 m², zaś dla zabudowy zagrodowej – **4000 m²**, podczas gdy zgodnie z:

- uchwałą Nr XXXV/249/2014 Rady Gminy Wąsewo z 17 kwietnia 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wąsewo (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 5679 z 4 czerwca 2014 r.) minimalne powierzchnie działek budowlanych określone zostały m.in. dla zabudowy: mieszkaniowej jednorodzinnej na poziomie: 800 m², 1000 m² i 1200 m²; zagrodowej na poziomie 1000 m²; rekreacji indywidualnej na poziomie 1000 m² i 1800 m²; usługowej - 1500 m², zaś dla zabudowy produkcyjno – usługowej na poziomie 2000 m², z dodatkowym dopuszczalnym obniżeniem tych powierzchni o 10% (quod vide § 13 ust. 2 pkt 1 uchwały);
- uchwałą Nr XXXV/248/2014 Rady Gminy Wąsewo z 17 kwietnia 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wąsewo (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 6171 z 26 czerwca 2014 r.) minimalne powierzchnie działek budowlanych określone zostały m.in. dla zabudowy: zagrodowej na poziomie 1500 m²; rekreacji indywidualnej na poziomie 1800 m²; usługowej - 1500 m², zaś dla zabudowy produkcyjno – usługowej na poziomie 1000 m² i 2000 m², z dodatkowym dopuszczalnym obniżeniem tych powierzchni o 10% (quod vide § 13 ust. 2 pkt 1 uchwały);
- uchwałą Nr II.14.2014 Rady Gminy Wąsewo z 30 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wąsewo w zakresie fragmentu sołectwa Zastawie (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 2015 r. poz. 1474 z 20 lutego 2015 r.) minimalne powierzchnie działek budowlanych określone zostały m.in. dla zabudowy: zagrodowej na poziomie 1000 m²; produkcji, składów, magazynów i usług na poziomie 2000 m²;
- uchwałą Nr XIX/88/08 Rady Gminy Wąsewo z 26 września 2008 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wąsewo (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 219, poz. 9453 z 22 grudnia 2008 r.) minimalne powierzchnie działek budowlanych określone zostały m.in. dla zabudowy: mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej na poziomie: 800 m²; mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej i szeregowej na poziomie: 450 m²; zagrodowej na poziomie 1000 m²; rekreacji indywidualnej i zabudowy jednorodzinnej na poziomie 1800 m², zaś dla zabudowy produkcyjno – usługowej na poziomie 2000 m².

Powyższe oznacza, że przyjęte do wyliczeń chłonności powierzchnie działek budowlanych dla poszczególnych funkcji w sposób znaczący, tj. wpływający wprost na ostateczny wynik bilansu, odbiegają od przyjętych powierzchni w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem Rada Gminy Wąsewo przyjmując do wyliczeń chłonności przeszacowane powierzchnie dla poszczególnych funkcji, **dodatkowo stosuje współczynniki pomniejszające**, podczas gdy przyjęcie do szacunków powierzchni dyskонтują już powyższe kwestie ze znaczną nawiązką.

Dla przykładu skoro w większości planów miejscowych powierzchnia działki budowlanej dla zabudowy zagrodowej została określona na poziomie 1000 m², zaś w szacunkach chłonności uwzględniono powierzchnię 4000 m², to rozbieżność w wyliczeniach jest **czterokrotna**. Uwzględniając ponadto współczynniki pomniejszające 0,8, 0,7 i 0,9, faktycznie przyjęta w sporządzanym studium powierzchnia działki budowlanej dla potrzeb wyliczeń chłonności odbiega od przyjętej w planach miejscowych **sześciokrotnie**.

Niezależnie od absurdalności zastosowanych wyliczeń ponownie wskazać należy, iż przy szacowaniu chłonności obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p., ustawodawca nie przewidział jakichkolwiek możliwości zmniejszania faktycznie wyliczonej powierzchni.

Powyższe, w związku z dyspozycją art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p. oznacza, brak podstaw prawnych do wyznaczania nowych obszarów z przeznaczeniem pod funkcję mieszkaniową.

Tymczasem, jak wskazano na str. 86 - 87 tekstu studium (str. 89 - 90 uchwały w wersji podpisanej) stwierdzono, iż:

„Porównując maksymalne w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę (w podziale na funkcje zabudowy) oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy (w podziale na funkcje zabudowy) możliwą do zrealizowania w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i możliwą do zrealizowania na podstawie prawa miejscowego położoną poza tymi obszarami ustalono, iż w gminie Wąsewo istnieje zapotrzebowanie na wytyczenie terenów nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza terenami zabudowy wyznaczonymi w planach miejscowych, o powierzchni (zgodnie z przyjętym w podrozdziale 9.1. założeniem, że w podanej niżej powierzchni użytkowej zabudowy nie uwzględnia się powierzchni użytkowej budynków gospodarczych towarzyszących funkcji podstawowej) odpowiadającej około:

- 19 400 m² powierzchni użytkowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (co odpowiada ok. 50,5 ha powierzchni terenu)*
- 9 900 m² powierzchni użytkowej zabudowy zagrodowej (co odpowiada ok. 76,3 ha powierzchni terenu),*
- 300 m² powierzchni użytkowej zabudowy letniskowej (co odpowiada ok. 1 ha powierzchni terenu),*
- 25 600 m² powierzchni użytkowej zabudowy usługowej komplementarnej z funkcją mieszkaniową – usług podstawowych, w tym usług publicznych i społecznych (co odpowiada ok. 15 ha powierzchni terenu),*
- 33 900 m² powierzchni użytkowej zabudowy produkcji, magazynów i usług ponadpodstawowych, w tym związanych z obsługą komunikacji samochodowej oraz obsługą produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnictwa (co odpowiada ok. 30 ha powierzchni terenu).”*

podczas gdy faktycznie, w sposób jednoznaczny w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym wskazano na błędy w zastosowanych wyliczeniach, które skutkują ostatecznymi wynikami bilansu.

W tym miejscu podkreślić ponownie należy, iż zastosowane w obliczeniach wskaźniki korygujące, faktycznie pomniejszające wyliczone powierzchnie chłonności zostały dokonane w odniesieniu do wszystkich szacowanych funkcji, co oznacza błędne wyniki sporządzonego bilansu, w odniesieniu do wszystkich funkcji określonych w studium.

Z powyższych wyliczeń wynika, iż prawidłowo wyliczona chłonność, zarówno w odniesieniu do obszarów o funkcji mieszkaniowej, w znaczący sposób przewyższa faktyczne zapotrzebowanie, dla ww. funkcji, co oznacza, iż gmina nie posiada możliwości predysponowania nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę poza obszarami zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej, przy czym już samo niewłaściwe sporządzenie bilansu, bądź też sporządzenie bilansu z licznymi błędami i nieścisłościami stanowi o - kwalifikowanym – istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium.

Na powyższe wskazuje również szerokie stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyrokach:

- 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 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 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 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 podziela na funkcje.”;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd stwierdził, że „**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. (...)** Ustawodawca w art. 10 ust. 5 pkt 5 i 6 u.p.z.p. nałożył obowiązek określenia potrzeb inwestycyjnych gminy, wynikających z konieczności realizacji zadań własnych,

związanych z lokalizacją nowej zabudowy, a także możliwości jej finansowania, a w art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. - obowiązek dokonania zmian projektu studium w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne przekraczają możliwości ich finansowania. Jednak w studium nie określono w sposób szczegółowy ustaleń dotyczących kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., a także w zakresie określenia obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 6 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. 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 rozproszeniu zabudowy i służyć racjonalnemu wykorzystaniu**
- 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, ciągi 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 Czempinia 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 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.

Organ nadzoru wskazuje, że błędne dokonanie wyliczeń w ramach sporządzonego bilansu skutkowało przyjęciem błędnych wniosków, iż można jeszcze wyznaczyć nowe obszary z przeznaczeniem pod zabudowę, co w efekcie finalnym skutkowało błędnym określeniem kierunków rozwoju przestrzennego. Powyższe twierdzenia zawarte zostały m.in. na str.: 94 tekstu studium (odpowiednio str. 97 uchwały w wersji podpisanej), w brzmieniu: **„Biorąc pod uwagę przeanalizowane zapotrzebowanie na różne funkcje zabudowy, przyjęto, że w ogólnej powierzchni nowo planowanych obszarów zabudowy położonych w strefie wielofunkcyjnej o dominacji funkcji mieszkaniowej będą dominowały tereny zabudowy zagrodowej, które będą stanowiły około 55% powierzchni tych nowych terenów zabudowy. Tereny zabudowy mieszkaniowej będą stanowiły ponad 37% tej nowej zabudowy, tereny usług komplementarnych z funkcją mieszkaniową – usług podstawowych, w tym usług publicznych i społecznych około 5,5%, zaś tereny zabudowy letniskowej ponad 2% powierzchni nowych terenów zabudowy położonych w strefie wielofunkcyjnej o dominacji funkcji mieszkaniowej. W stosunku do istniejącego stanu zagospodarowania zaplanowano powiększenie obszarów zabudowy tej strefy o około 286 ha, w tym w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej około 217 ha, zaś w obszarach przeznaczonych w planach miejscowych pod nową zabudowę, położonych poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej około 46 ha. W strefie wielofunkcyjnej o dominacji funkcji usługowej i produkcyjnej w obszarach usług z zielenią towarzyszącą oraz obszarach zabudowy produkcyjno-usługowej, biorąc pod uwagę przeanalizowane zapotrzebowanie na różne funkcje zabudowy, przyjęto, iż tereny o funkcji usługowej będą stanowiły 26% tych nowych obszarów, zaś tereny o funkcji produkcji, magazynów i usług ponadpodstawowych, w tym związanych z obsługą komunikacji samochodowej oraz terenów obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych będą stanowiły 74% tych nowych obszarów. W stosunku do istniejącego stanu zagospodarowania zaplanowano powiększenie obszarów usług z zielenią towarzyszącą oraz obszarów zabudowy produkcyjno-usługowej o ponad 142 ha, w tym w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej około 27 ha, zaś w obszarach przeznaczonych w planach miejscowych pod nową zabudowę, położonych poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej nieco ponad 81 ha.”.**

Należy zauważyć, iż organ nadzoru nie kwestionuje możliwości wprowadzania nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Wąsewo 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 różne funkcje zabudowy, o których 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 spełniające wymogi ustawowe oraz oszacowanie chłonności obszarów przeznaczonych pod zabudowę, czego gmina nie dokonała w sposób wynikający z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p.

Powyższe wynika z faktu błędnego dokonania szacunków chłonności poprzez obniżenie jej wyników, w odniesieniu do wszystkich funkcji. Okoliczności te skutkowały błędnym wyliczeniem wartości wskazujących na możliwość wyznaczenia nowych obszarów pod zabudowę, dla wszystkich obszarów funkcjonalnych, co miało bezpośredni wpływ na wyznaczenie nowych kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.: „2. W studium określa się w szczególności: 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d: a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;”.

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 – 7 ustawy o p.z.p., to tym samym wpływa on bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego. Powyższe oznacza, iż studium w kształcie przyjętym na podstawie uchwały Nr XII.101.2020 Rady Gminy Wąsewo z 26 marca 2020 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.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż wszelkie wyliczenia związane z bilansem winny zostać sporządzone w sposób jednoznaczny i nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem przytoczone powyżej błędy i nieścisłości nie mogą stanowić podstawy do uznania prawidłowego wykonania bilansu, na co wskazywał m.in. w swoim orzeczeniu z 30 grudnia 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2440/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tak więc już samo niewłaściwe przeprowadzenie bilansu stanowi niezależną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania studium.

W tym miejscu wskazać należy ponownie należy, iż poprzez uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk (art. 10 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.). Konkretyzację powyższych przepisów ustawy można odnaleźć w § 6 rozporządzenia w sprawie

zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w którym ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także **zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego** (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a **także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych** (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika zatem konieczność określenia wytycznych do sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego m.in. w zakresie: kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy, w przeznaczeniu terenów (w tym określenie dopuszczalnego zakresu i ograniczenia tych zmian), a także w zakresie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów. Brak tym samym podstaw prawnych do zawierania, w ramach ustaleń studium, **wytycznych do zasad interpretacji zgodności ze studium, uchwalanych w jego następstwie, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.**

Zgodnie z dyspozycją art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. przed uchwaleniem planu miejscowego stwierdza się zgodność (bądź nie naruszalność) jego ustaleń z obowiązującym studium nigdy zaś odwrotnie. Tymczasem w studium tym założono, niejako na przyszłość, zakres interpretacji zgodności przyszłych planów miejscowych z ustaleniami studium, ustalając, iż: „**Przy formułowaniu ustaleń planów miejscowych należy indywidualnie rozważyć zasadność przyjętego w Studium przeznaczenia z możliwością dokonania koniecznych ograniczeń dla wskazanych funkcji i ustalić formy realizacji zabudowy.** Wybór i ewentualne ograniczenia dla przeznaczenia terenów w planie miejscowym winien wynikać m.in. z analizy wzajemnych relacji planowanych funkcji oraz ich lokalizacji dla każdego z wyznaczanych terenów z uwzględnieniem restrykcji wynikających z przepisów odrębnych oraz ustaleń Studium.”.

Z przepisu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż to plan miejscowy sporządza się w oparciu o ustalenia studium, co oznacza, iż w ramach studium nie można formułować dowolnych ustaleń służących takiej interpretacji. Tymczasem powyższy zapis, na etapie sporządzania planu miejscowego, umożliwia dokonywanie oceny zasadności przyjętych rozwiązań funkcjonalno – przestrzennych w studium, co jest niedopuszczalne i oznacza przekroczenie granic kompetencji do określania w ramach ustaleń studium.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w swym wyroku z 20 lipca 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2053/16: „Brak tym samym podstaw prawnych do zawierania, w ramach ustaleń studium, wytycznych do zasad interpretacji zgodności ze studium, uchwalanych w jego następstwie, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z dyspozycją art. 20 ust. 1 u.p.z.p. przed uchwaleniem planu miejscowego stwierdza się zgodność jego ustaleń z obowiązującym studium. Tymczasem w zaskarżonym studium założono, pro futuro, **abstrakcyjny zakres interpretacji zgodności przyszłych planów miejscowych z ustaleniami studium.** Z przepisu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że to plan miejscowy sporządza się w zgodzie z ustaleniami studium, co oznacza, iż w ramach studium nie można formułować dowolnych ustaleń służących takiej interpretacji. Zresztą sama skarżąca kasacyjnie wskazuje, że "(...) inny, ogólny charakter norm zawartych w studium oraz norm zawartych w miejscowych planach

zagospodarowania przestrzennego, powodować może konieczność dokonywania wykładni, interpretacji zapisów planu w odniesieniu do studium (...)". Trudno nie zgodzić się z takim poglądem, albowiem to właśnie konkretne (szczegółowe) postanowienia przyszłego planu miejscowego będą interpretowane w kontekście ustaleń studium nigdy zaś odwrotnie, co zasadnie stwierdził Sąd pierwszej instancji. ”.

Tak więc to studium wyznacza kierunki rozwoju przestrzennego, zaś ustalenia planu miejscowego nie mogą korygować tegoż przeznaczenia, ani też oceniać zasadności takiego przesądzenia planistycznego. Kwestionowane przez organ nadzoru ustalenia studium, dopuszczałyby możliwość dokonywania zmian, na etapie sporządzania planu miejscowego, co narusza także zakres ustaleń studium określony w art. 10 ustawy o p.z.p.

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 stwierdzenia 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).

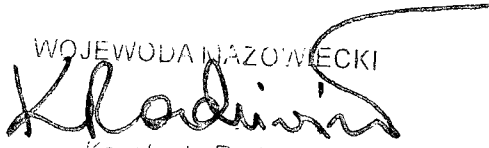
Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych 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 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. Tymczasem ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XII.101.2020 Rady Gminy Wąsewo z 26 marca 2020 r. „*w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wąsewo*”, 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Kl. stantyl Radziwiłł