



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 20 stycznia 2023 r.

WNP-I.4131.361.2022.RM

Rada Miejska w Tarczynie
ul. Juliana Stępkowskiego 17
05 – 555 Tarczyn

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 41)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII/415/22 Rady Miejskiej w Tarczynie z 15 grudnia 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Tarczyn”.

Uzasadnienie

Na sesji 15 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Tarczynie podjęła uchwałę Nr LXIII/415/22 „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”.

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

Organ nadzoru wskazuje, że 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 (opcjonalnie ich zmian), 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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 (opcjonalnie jego zmiany) 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 lub opcjonalnie, w związku z dyspozycją **art. 27** ustawy o p.z.p., w zmianie studium. Jak wynika z treści art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p. „3a. *Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.*”.

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

Akt ten składa się z dwóch zasadniczych części: **informacyjnej**, zwaną **uwarunkowaniami**, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy,

stanowiącą punkt wyjścia do części **regulacyjnej**, zwanej **kierunkami**, **konstituującymi 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 (opcjonalnie jego zmiany), odnosi się w tym przypadku do ponownej 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 (opcjonalnie jego zmianie) uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium (opcjonalnie jego zmiany), 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, lub też uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium, w trybie art. 27 ustawy o p.z.p.

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 RP, 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 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 9, 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 Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405). W § 4 ww. rozporządzenia wskazano, że „**projekt studium zawiera: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej; 2) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy; 3) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 4) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także obszary lub obiekty, o których mowa w art. 10 ust. 2, ust. 2a i ust. 3a ustawy; 5) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wpływu uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, oraz bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę na te kierunki.**”

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

W związku z przepisem **art. 27** ustawy o p.z.p., również każda zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie studium. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany studium i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

W myśl wspomnianego **art. 27** ustawy o p.z.p. zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane. Redakcja tego przepisu oznacza, że rada gminy **modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian**. Charakter studium, jako pewnego zbioru dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego w gminie, przesądza o konieczności objęcia jego postanowieniami całego obszaru gminy. Nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian studium) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru gminy, przy zastrzeżeniu, że zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami (pod: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 9 ustawy, Zakamycze, 2004.).

Zmiana studium może dotyczyć więc przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu przedmiotowego studium. Zmiana studium jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium, określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1, 2 i 2a ustawy o p.z.p. Zmiana ta niejednokrotnie dotyczyć będzie również obszaru węższego od granic administracyjnych gminy. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany studium węższy od granic administracyjnych gminy.

Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany studium może również uściślić zakres przedmiotowy zmiany studium. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany studium wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on co prawda sytuacje, w których konieczność zmiany

studium następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 11 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego studium.

W przedmiotowej sprawie, Rada Miejska w Tarczynie podejmując w dniu 23 lutego 2022 r. uchwałę Nr **LI/345/22**, zmienioną następnie uchwałą nr LXII/404/22 z 30 listopada 2022 r. zainicjowała proces sporządzania zmiany obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Tarczyn przyjętego uchwałą Nr XXXIV/200/12 Rady Miejskiej w Tarczynie z 28 listopada 2012 r., zmienionego na podstawie uchwał Nr XLI/334/17 z 28 czerwca 2017 r. oraz Nr XL/277/21 z 20 maja 2021 r. w części dotyczącej działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi:

- 263/18, 263/19 i 263/20 położonych w Tarczynie, obręb Tarczyn o łącznej powierzchni: 1,79 ha;
- 412/10, 412/66 i 412/13 położonych w Tarczynie, obręb Tarczyn o łącznej powierzchni: 0,35 ha;
- 114/9, 114/13, 115/1, 116/3, 114/1, 128/3, 692, 108, 109, 690/1 oraz 690/2 położonych w Tarczynie, obręb Tarczyn o łącznej powierzchni: 6,02 ha;
- 764, 765 i 767, położonych w Tarczynie, obręb Tarczyn o łącznej powierzchni: 0,89 ha;
- 81/2, położonej w Stefanówce, obręb Stefanówka o powierzchni 2,9 ha.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p.: „**Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.**”, to przystępując do sporządzania zmiany dla części obszaru gminy niezbędne jest uaktualnienie wszelkich niezbędnych treści związanych z dokonywaną zmianą, przy czym powyższe dotyczy zarówno części tekstowej, jak i graficznej.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę Rada Miejska w Radzyminie winna uwzględnić przepisy:

- art. 9 ust. 1 i 3a oraz art. 10, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.;
- § 4, 5, 6 i 7, w związku z § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w brzmieniu: „1. Przepisy rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą. 2. Projekt zmiany

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegający na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, sporządza się w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany. 3. Ujednolicona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy.”.

Z ujednoliconego tekstu, jak i rysunku zmiany studium wynika, że Rada Miejska w Tarczynie zarówno nie sporządziła nowego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, jak również nie dokonała jakichkolwiek zmian w odniesieniu do szątkowego bilansu terenów, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p., wykonanego na potrzeby uchwały Nr XLI/334/17 Rady Miejskiej w Tarczynie z 28 czerwca 2017 r. a więc w odniesieniu do uchwały podjętej ponad 5 lat wcześniej, w której określono jedynie, że „maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę²² o funkcji mieszkaniowej i mieszkaniowo – usługowej wyniesie: **419,25 tys. m²** powierzchni użytkowej budynków” (str. 110 *in fine* tekstu studium, Tom I uwarunkowania), przy oszacowanej chłonności na poziomie 481 900 m² (w zwartej strukturze 74 tys. m² oraz w planach miejscowych 407,9 tys. m²), co oznacza brak możliwości wyznaczenia nowych terenów **pod tę funkcję zabudowy** poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną oraz poza obszarami przeznaczonymi **pod taką funkcję** w ramach obowiązujących już miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Należy przy tym zauważyć, iż w ramach chłonności **dokonano nieuprawionego pomniejszenia jej wyników o 30 %** z uwagi na „30% zapotrzebowanie na tereny komunikacji, infrastruktury technicznej i zieleni w granicach terenów, na których możliwa jest lokalizacja nowej zabudowy”, przy czym powyższe pomniejszenie wyników chłonności dotyczy zarówno obszarów położonych w zwartej zabudowie, jak i w ramach obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a więc na terenach zdefiniowanych co do przeznaczenia terenu, z wyznaczonymi terenami komunikacji, infrastruktury technicznej i zieleni. Powyższe pogłębia tylko różnice ostatecznego wyniku bilansu dla funkcji mieszkaniowej.

Bilans terenów dla funkcji zabudowy mieszkaniowej nie ulegał jakimkolwiek korektom oraz uaktualnieniom. Tymczasem, jak wynika z zapisów studium zawartych w Tomie I pn. Uwarunkowania, str. 21 – 23 wynika, iż od momentu podjęcia pierwszej zmiany uchwalono 29 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (wykaz tabelaryczny poz. od 26 do 56), zgodnie z poniższym wykazem, w brzmieniu:

Józefowice część 1	
26	Nr XLI/330/17 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Przytki dla obszaru ograniczonego ulicami: Mazurową, Nadarzyńską, Tarczyńską, Proszą oraz Polną
27	Nr XLV/345/17 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 27 września 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr ew. 57 obręb Suchostruga, gmina Tarczyn
28	Nr XLV/346/17 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 27 września 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Tarczyn dla obszaru ograniczonego ulicami: Błońską, Mszczonowską, Dolną, 1 Maja oraz granicą obrębu Tarczyna
29	Nr XLVI/374/17 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 26 października 2017r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Jeziorzany dla obszaru ograniczonego ulicą Spacerową, granicą obrębu Jeziorzany oraz ulicą Spokojną, obręb Rembertów
30	Nr LIII/426/18 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr ew. 62 obręb Wólka Jeżewska, gmina Tarczyn oraz dla części Tarczyna „osiedle Tarczynianka” działki nr ew. 782, 784, 786
31	Nr LVI/452/18 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Przytki, gmina Tarczyn, etap I
32	Nr LVI/453/18 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr ew. 125/3, 125/4, 126/3, 126/4 obręb Kawęczyn
33	Nr LVI/454/18 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części Komornik działki nr ew. 234/1, 234/2, 234/3, 234/4, 234/5, 235, 237/1, 237/2 obręb Komorniki
34	Nr LX/468/18 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 26 września 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Tarczyn dla obszaru ograniczonego ulicami: Grójecką, Aleją Krakowską oraz dla działek nr ew. 102, 103, 104, 105 obręb Komorniki
35	Nr III/26/18 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 6 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Drodzy
36	Nr III/27/18 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 6 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr ew. 157, obręb Tarczyn – plan uchylony w całości uchwałą Nr XLVII/310/21 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 23 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Tarczyn

37	Nr III/28/18 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 6 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Tarczyn, rejon ulicy Północnej i Alei Krakowskiej
38	Nr V/38/19 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr ew. 81, 71/1 obręb Stefanówka oraz dla działki nr ew. 315 obręb Rembertów
39	Nr V/39/19 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr ew. 1/17, obręb Marianka
40	Nr V/40/19 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr ew. 193, obręb Maryłka
41	Nr V/41/19 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Tarczyn, dla obszaru ograniczonego ulicami: Błońską, Warszawską, al. Krakowską oraz granicą obrębu Tarczyna
42	Nr VII/64/19 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Świętochów gmina Tarczyn
43	Nr IX/76/19 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr ew. 227 obręb Jeziorzany
44	Nr IX/77/19 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Nowe Racibory przy ulicy Granicznej
45	Nr XX/161/20 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 10 stycznia 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Przypki, gmina Tarczyn – etap II
46	Nr XXIII/181/20 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr ew. 19/1 obręb Many
47	Nr XXX/210/20 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 11 sierpnia 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Tarczyn, rejon ul. Bronisława Reszki i ul. Pocztowej – plan uchylony w całości uchwałą Nr XLVII/310/21 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 23 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Tarczyn
48	Nr XXXI/221/20 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 30 września 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Józefowice część 2
49	Nr XXXI/222/20 Rady Miejskiej w Tarczynie

	z dnia 30 września 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Tarczyn, teren przy ulicy Władysława Gawarskiego
50	Nr XXXII/227/20 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 29 października 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Werdun, rejon ulicy Górna Droga
51	Nr XXXII/228/20 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 29 października 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Kotorydz
52	Nr XLI/286/21 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Kotorydz, rejon ul. Wesolej oraz ul. Starej
53	Nr XLIII/294/21 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 11 sierpnia 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Ruda
54	Nr XLVII/310/21 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 23 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Tarczyn
55	Nr XLVIII/323/21 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Many i części obrębu Borowiec
56	Nr LIII/356/22 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Janówek przy ul. Słonecznej i Wola Przypkowska przy ul. Pięknej gmina Tarczyn

Źródło: Dane uzyskane z Urzędu Miejskiego w Tarczynie, stan na 04.05.2022 r.

a które nie zostały w całości uwzględnione przy kolejnej dokonywanej zmianie studium.

Co więcej ww. dane sporządzone zostały według stanu z 4 maja 2022 r. zaś po tej dacie Rada Miejska w Tarczynie uchwaliła kolejne plany miejscowe, w tym m.in. na podstawie niżej wymienionych uchwał:

- Nr LVIII/390/22 z 9 września 2022 Or. dla części obrębu Suchodół, rejon ul. Wspólnej;
- Nr LVIII/391/22 z 9 września 2022 r. dla działek nr ew. 114/6, 114/12, obręb Tarczyn;
- Nr LVIII/392/22 z 9 września 2022 r. dla części obrębu Jeżewice, rejon ulicy Wiśniowej i ul. Kasztanowej oraz części obrębu Przypki, rejon ulicy Nadarzyńskiej
- Nr LVIII/393/22 z 9 września 2022 r. dla działki nr ew. 4/3, obręb Kopana,

które również nie zostały uwzględnione w bilansie terenów.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p. w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z „dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu”. Powyższe oznacza, że obowiązkiem Rady

Miejskiej w Tarczynie było, przy kolejno dokonywanej zmianie ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, **uwzględnienie w pierwszej kolejności konieczności aktualizacji wszystkich treści wynikających z tegoż przepisu** polegające m.in. na uwzględnieniu **dotychczasowego**:

- **przeznaczenia terenu**, przy uwzględnieniu faktu, że stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego; powyższy obowiązek oznacza zatem uwzględnienie przy sporządzaniu, na podstawie art. 27 ustawy o p.z.p., zmiany studium, **wszystkich wyszczególnionych powyżej planów miejscowych, a czego w niniejszej sprawie nie uczyniono**;
- zagospodarowania terenu, przy uwzględnieniu faktu, że stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p. w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu co oznacza, uwzględnienia faktycznego, tj. istniejącego na gruncie, zagospodarowania a także wydanych w tym zakresie decyzji;
- uzbrojenia terenu, tj. przy uwzględnieniu faktu, że stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., uzbrojenie takie dotyczy dróg, obiektów budowlanych, urządzeń i przewodów, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.).

Z przepisu art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p. wynika zatem wprost, że przy konstruowaniu uwarunkowań przede wszystkim chodzi o uwzględnienie dotychczasowego stanu, zarówno formalnoprawnego, w tym m.in. w odniesieniu do ustaleń wcześniej przyjętych i obowiązujących na danym terenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i stanu faktycznego.

Powyższy obowiązek należy przy tym zestawzić z cytowanym, we wcześniejszej części uzasadnienia i mającym zastosowanie w niniejszej sprawie, art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p., z którego wprost wynika, że: **„Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.”**.

Przepis ten wprowadzony został w celu umożliwienia wykonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., a którym ma być wykonany w odniesieniu do terenu całej gminy. Należy zwrócić uwagę, że dokonanie aktualizacji treści studium dotyczyć ma w szczególności części dotyczącej właśnie uwarunkowań.

Sporządzenie i uchwalenie tak znacznej liczby miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wprost kształtuje i wpływa na ostateczny wynik bilansu terenów, o którym mowa powyżej. Tymczasem bilans ten stanowi bazę (podstawę) do określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę a także z niej wyłączonych, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz wynikających z § 5 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Co więcej, Rada Miejska w Tarczynie, sporządzając kolejną zmianę studium nie dokonała jakiegokolwiek nowej analizy oraz korekty w zakresie prognozy demograficznej dla Gminy Tarczyn.

Z tekstu studium, str. 103, Tom I, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Rozdział 8.2. pn. *Prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego* wynika, że „Liczba mieszkańców wg miejsca faktycznego zamieszkania na koniec 2019 r. wynosiła¹⁹ 11 567 osób, **a w 2021 r. 11 714 osób.**” Tymczasem na str. 105 tekstu studium, w ramach tego samego rozdziału wynika, że „Prognoza demograficzna dla gminy Tarczyn” przewiduje w tymże 2021 r. **aż 15 000 mieszkańców, co tylko na przestrzeni 5 lat oznacza przeszacowanie liczby mieszkańców o 3286 osób względem nie zmienionej prognozy.**

Tymczasem to właśnie ta prognoza demograficzna stanowiła podstawę do określenia zapotrzebowania na nową zabudowę dla funkcji mieszkaniowej. **Tylko dla przykładu należy zauważyć, że 3286 mieszkańców przekłada się na zapotrzebowanie na poziomie 183 687 m² bowiem $3286 \times 43 \text{ m}^2 \times 1,3 = 183\,687,4 \text{ m}^2$.**

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że 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.

Organy gminy mają bowiem dążyć do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego, maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców publicznego transportu zbiorowego, zapewnienia rozwiązań przestrzennych ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, a także **planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach już zurbanizowanych, bądź przeznaczonych w planach miejscowych na takie cele**. Powyższe oznacza, iż nowe przesądzenia planistyczne mogą nastąpić tylko i wyłącznie w drodze wyjątku w odniesieniu do innych obszarów, co wynika wprost z dyspozycji art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez: (...) 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy: a) **na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1443), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy, b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.**”*

Konkretyzację ww. wartości planowania przestrzennego odnaleźć możemy w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., zmienionych przez art. 41 pkt 3 lit. a, lit. b tiret pierwsze i lit. c ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485),

z dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe oznacza, iż podejmując 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 obecnie 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 faktycznie zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.

Tymczasem Rada Miejska w Tarcynie nie dokonała żadnych aktualizacji treści uwarunkowań zarówno w zakresie zapotrzebowania, jak i w kwestii obliczeń w zakresie chłonności obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p.

Powyższe oznacza, że na potrzeby określenia maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, w sposób znaczący przeszacowano liczbę ludności, podczas gdy uwzględnienie 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.

W tym przypadku przeprowadzona przez organ nadzoru analiza przywołanych powyżej zapisów wykazuje, iż **przyjęte w bilansie zwiększenie liczby mieszkańców nie wynika z aktualnych danych** co narusza wprost dyspozycję art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p., obligującą do uwzględniania uwarunkowań wynikających w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, w tym przede wszystkim **prognoz demograficznych dla danej gminy, których uwzględnienie jest obligatoryjnym elementem studium, w tym też podstawą do dokonania wyliczeń zapotrzebowania na nową zabudowę.**

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 września 2019 r. sygn. akt II OSK 2699/17: „(...) Art. 10 ust. 5 u.p.z.p. określa zagadnienia, które muszą zostać ujęte przy sporządzaniu bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. I tak dla przykładu formułuje się, **na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych** oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w 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, 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, 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. (...)” (LEX nr 2778758).

Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać, że **określenie zapotrzebowania na nową zabudowę dla funkcji zabudowy mieszkaniowej wykonano w sposób naruszający przywołane powyżej przepisy ustawy o p.z.p., z uwagi na znaczące rozbieżności pomiędzy założeniami dotyczącymi prognozowanej liczby ludności i faktycznymi danymi, które przy kolejnej zmianie studium w żaden sposób nie zostały zaktualizowane i dostoswane do faktycznej liczby ludności.**

Organ nadzoru wskazuje, że skoro obowiązkiem gminy jest w pierwszej kolejności określenie maksymalnego zapotrzebowania, a następnie jego zestawienie z sumą chłonności, o której mowa

w art. 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o p.z.p., to stwierdzić należy, iż **błędny sposób wyliczenia maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę w sposób zasadniczy wpłynął na ostateczny wynik bilansu, a w konsekwencji na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego.**

Co więcej, w związku podjęciem kilkudziesięciu planów miejscowych, przewidujących różne funkcje zabudowy, niezbędne było również uwzględnienie określonego w nim przeznaczenia dla wszystkich przewidzianych tam funkcji zabudowy, w ramach obszarów pozostających poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną, której nie określa się jedynie w granicach dokonywanej zmiany studium ale w odniesieniu do obszaru całej gminy.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie na str. 118 zamieszczono „schemat lokalizacji obszarów objętych III etapem zmiany Studium względem obszaru o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej miasta Tarczyna”, co oznacza, że schemat ten dotyczy jedynie samego miasta Tarczyn.

Ponadto w skład owej zwartej zabudowy wchodzi również zakłady produkcyjne i przetwórcze.

W tym miejscu organ nadzoru raz jeszcze wskazuje, że przy sporządzaniu zmiany studium obowiązkiem Rady Miejskiej w Tarczynie było zaktualizowanie wszystkich treści mających wpływ na nowe ustalenia, do czego zobowiązują art. 9 ust.3 a ustawy o p.z.p. Jeżeli zatem już w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium, w ramach uzasadnienia do podjętej uchwały wskazano, że zmiana jego ustaleń związana jest z planami inwestycyjnymi oraz w związku ze złożonymi wnioskami, to obowiązkiem gminy była również aktualizacja bilansu terenów, który nie spełnia ustawowych wymogów określonych w przywołanych powyżej przepisach, przy czym ostateczny wynik bilansu winien zostać poprzedzony prawidłową delimitacją faktycznych obszarów charakteryzujących się istniejącą w pełni wykształconą zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną, tj. obszarów już zurbanizowanych, w odniesieniu do obszaru całej gminy.

Należy mieć przy tym na uwadze, że zgodnie z:

- internetowym wydaniem Słownika Języka Polskiego „**zwarty**” oznacza: „1. złożony ze znajdujących się blisko siebie osób, elementów, przedmiotów; ścisły, zbity, gęsty; 2. jednolity pod względem budowy, składu, ukształtowania;”;

- internetowym wydaniem Słownika Języka Polskiego PWN (SJP) „**zwarty**” oznacza: 1. «*złożony z osób, elementów, przedmiotów znajdujących się bardzo blisko siebie*» 2. «*składający się z elementów bardzo dobrze pasujących do siebie*»;
- Słownikiem Języka Polskiego pod red. W Doroszewskiego, **zwarty** oznacza: „*«złożony z elementów ustawionych, umieszczonych gęsto jeden obok drugiego; ścisły zbity, skupiony, gęsty»*”, jak też „*«jednolity pod względem ukształtowania, budowy, składu, kompozycji, nie wykazujący różnicowania, nie rozczłonkowany»*”.

Pojęcie **zwartości**, w kontekście struktury funkcjonalno – przestrzennej, związane jest zatem ze strukturą, która wykrystalizowała się w stanie istniejącym. Powyższe oznacza, że **zwarta struktura funkcjonalno – przestrzenna** związana jest z już istniejącą zabudową, która daje się w sposób jednoznaczny wyróżnić, a tym samym wyodrębnić, z danej przestrzeni. Co więcej, struktura ta winna być już ukształtowana, a więc zdefiniowana co to typu i rodzaju danej funkcji zabudowy.

W odniesieniu do konkretnej przestrzeni, winna być zatem możliwość jednoznacznego wyodrębnienia obszarów istniejącej zabudowy, a także ich zdefiniowania i określenia pod kątem pełnionej funkcji - dla przykładu z obszarów istniejącej zabudowy, winna być możliwość fizycznego wyodrębnienia w danej strukturze m.in. funkcji: mieszkaniowej, usługowej, przemysłowej itd.

Warunkiem podstawowym dla delimitacji obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej **winna być zatem już istniejąca zabudowa**. Co więcej, w przepisie art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p. ustawodawca zdecydował się na wzmocnienie roli zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej poprzez użycie dodatkowo sformułowania „**o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej**”. **Wykształcona struktura oznacza zatem już istniejącą strukturę (już istniejącą zabudowę), nie zaś strukturę, która dopiero, w wyniku nowych przesądzeń planistycznych, będzie się kształtować**. Co więcej struktura ta ma być **już w pełni wykształcona**, co dodatkowo oznacza, iż stanowić ma ona już zamkniętą całość, w ramach której jedynie sporadycznie (incydentalnie) mogą pojawiać się tzw. luki w zabudowie, na których można realizować tzw. *zabudowę plombową*. Zabudowa ta ma zatem wypełnić już istniejącą, zdefiniowaną przestrzeń, całość.

Na powyższe wskazuje również sam ustawodawca właśnie w ramach przepisu art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p. wskazując, że przy wyliczaniu chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej

strukturze funkcjonalno-przestrzennej **pojęcie to należy stosować, a zatem także rozumieć, w kontekście możliwości lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.** W przepisie tym ustawodawca wyraźnie odnosi się zatem do luk w już istniejącej zabudowie, w ramach w pełni wykształconej zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej o zdefiniowanej funkcji.

Ponadto z przepisu tego wynika, że w pełni wykształcona zwarta struktura funkcjonalno-przestrzenna winna być rozpatrywana (delimitowana) 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). Tymczasem z przepisu tego wynika wprost, że jednostką osadniczą jest „*wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkanymi przez ludzi*”.

Pojęcie *zwartej zabudowy* oraz *obszaru zwartej zabudowy* zdefiniowane zostało także na potrzeby ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409), w ramach art. 4 pkt 29 i 30, zgodnie z którymi przez:

- *zwartą zabudowę, należy rozumieć zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m;*
- *obszar zwartej zabudowy należy rozumieć obszar wyznaczony przez obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę lub po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m,*

przy czym nawet w tym przypadku mowa jest o istniejących, nie zaś projektowanych budynkach.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru podkreśla, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów, czy też wyznaczenia nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Miejskiej w Tarcynie było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę, w szczególności dotyczących sporządzenia bilansu, który winien wykazać w sposób wiarygodny faktyczną potrzebę do delimitacji nowych obszarów. Dopiero wykonane w sposób spełniający warunki ustawowe: bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę sporządzony po uprzednim wiarygodnym określeniu maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę, delimitacją obszarów zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej oraz prawidłowym oszacowaniem chłonności, wraz z jednoznacznym określeniem możliwości

finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej służących realizacji zadań własnych gminy, stanowiąc może podstawę do prawidłowego, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy (vide art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.).

Należy mieć przy tym na względzie, że np. zmiana studium w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 81/2 z obrębu Stefanów, o powierzchni 2,9 ha dotyczy:

- zmiany funkcji, która w dotychczasowym studium stanowiła obszar funkcjonalny PU, stanowiący tereny zabudowy produkcyjno – usługowej;
- działki, która objęta jest ustaleniami uchwały Nr V/38/19 Rady Miejskiej w Tarcynie z 31 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr ew. 81, 71/1 obręb Stefanówka oraz dla działki nr ew. 315 obręb Rembertów (publikacja: Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 3310, z 12 marca 2019 r.). w ramach terenu oznaczonego symbolem 1.PU, dla którego ustalono przeznaczenie podstawowe zabudowę produkcyjną i usługową, zaś zabudowa mieszkaniowa określona została jedynie w ramach przeznaczenia dopuszczalnego, dla prowadzącego działalność gospodarczą na tym terenie.

Tymczasem pomimo braku uaktualnienia bilansu, z terenów produkcyjno – usługowych wyodrębniono nowe obszary dla funkcji zabudowy usługowo – mieszkaniowej, oznaczone symbolem UM, dla których ustala się „*priorytet dla lokalizacji zabudowy usługowo-mieszkaniowej, usługowej i/lub mieszkaniowej jednorodzinnej*”, co oznacza, że zabudowa mieszkaniowa może być podstawowym przeznaczeniem terenu w ramach sporządzanego, w oparciu o takie studium, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy przy tym zauważyć, że obszary objęte zmianą studium, co do zasady nie są zabudowane.

Bez znaczenia dla okoliczności niniejszej sprawy ma fakt, iż w obowiązującym planie miejscowym obszar ten był już przeznaczony pod zabudowę, albowiem kluczowe znaczenie w sprawie ma fakt, jaka funkcja zabudowy została w tymże planie określona. Zmianę tejże funkcji zabudowy należy zatem traktować jako nową zabudowę, która musi spełniać wymogi określone przez ustawodawcę w kontekście bilansu terenów.

Organ nadzoru wskazuje, że przepis art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p. nie dopuszcza lokalizacji nowej zabudowy. Kryterium „nowej zabudowy” jest jednoznaczne. Nowa zabudowa to taka zabudowa, która nie istniała w dacie uchwalenia studium, a także w kolejnych jego zmianach. Dyspozycja normy prawnej, wynikającej z omawianego powyżej przepisu wskazuje jasno, że o ile zaistnieją okoliczności wskazane w hipotezie tej normy prawnej, to lokalizacji zabudowy dotychczas nieistniejącej, w studium przewidywać nie można z tym wszakże zastrzeżeniem, że **zajdzie ściśle określony i limitowany przez ustawodawcę wyjątek, dotyczący funkcji określonej już w ramach obowiązującego planu miejscowego (przeznaczenie terenu), bądź też pozostawania w zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w ramach danej funkcji zabudowy.**

Określając nowe funkcje zabudowy w studium (inne niż dotychczasowe) należy zatem przede wszystkim w sposób prawidłowy wykonać bilans terenów. Jeżeli jednak prawidłowo wykonany bilans terenów dla poszczególnych funkcji zabudowy będzie ujemny, to brak tym samym możliwości wyznaczenia nowych obszarów pod daną zabudowę, poza zwartą strukturą funkcjonalno – przestrzenną oraz poza obszarami wyznaczonymi pod taką klasę przeznaczenia w ramach już obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że przenoszenie obszarów przewidzianych w poprzednio obowiązującym studium, które w planie miejscowym nie zostały przeznaczone pod dane klasy zabudowy, to nic innego jak lokalizacja „nowej” zabudowy, gdyż oznacza dopuszczenie zabudowy tam gdzie wcześniej studium takiej funkcji zabudowy nie przewidywało. Co więcej nawet okoliczność, że równolegle rezygnuje się z dotychczasowego dopuszczenia nowej zabudowy na innym obszarze objętym studium, dla którego w planie miejscowym nie przewidziano zabudowy, jest tutaj bez znaczenia. Zwłaszcza, że okoliczność takiej rezygnacji pozostaje bez znaczenia dla bilansu, o którym mowa w 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o p.z.p., gdyż nie wpływa na wskazaną w tym przepisie „*sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3*”. W sytuacji, w której wynik porównania maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę z sumą powierzchni zabudowy w pkt 2 i 3 stanowi wielkość ujemną, to brak podstaw do swoistego uzupełniania powierzchni przewidzianych pod zabudowę, a jednocześnie „usuniętych” (w rozumieniu zlikwidowanych) w ramach zmiany studium. Jedyny mechanizm uzupełnienia o dodatnią różnicę tych wielkości przewidziano w art. 10 ust. 5 pkt. 4 lit. b ustawy o p.z.p. **Wprowadzenie innych mechanizmów uzupełnienia zabudowy, polegającego na**

przenoszeniu terenów przewidzianych pod zabudowę, wymagałoby wyraźnego wskazania ze strony ustawodawcy. Wobec zaś braku takiego wskazania, stosowanie takiego mechanizmu nie może być uznane za dopuszczalne.

Przedstawiony powyżej zakaz, wykluczający dopuszczenie lokalizacji nowej zabudowy nie ma charakteru absolutnego, gdyż ustawodawca przewidział od niego wyjątki. Katalog tych wyjątków ma jednak charakter zamknięty i brak podstaw do tego, aby rozszerzać go o mechanizm przenoszenia powierzchni przeznaczonych w dotychczasowym studium pod zabudowę, a nieobjętych planem miejscowym, wskazującym na takie właśnie przeznaczenie.

Powyższa kwestia była już przedmiotem wyraźnego i jednoznacznego stanowiska judykatury w tym m.in. wyrażonego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 września 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1458/21 (publ. Legalis, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Na uwagę zasługuje tu m.in. teza, z której wprost wynika, że: *„Wprowadzenie innych mechanizmów "uzupełnienia", w tym "przenoszenia" terenów przewidzianych pod zabudowę, wymaga wyraźnego wskazania w ustawie. Wobec braku takiego wskazania, zastosowania takiego mechanizmu nie może być uznać za dopuszczalne. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej stanowi zadanie własne gminy. Rada gminy, w ramach przyznanych przez ustawodawcę kompetencji do określania w uchwale dotyczącej studium zasad zagospodarowania terenu, realizuje władztwo planistyczne. Objawia się tym, że samodzielnie ustala przeznaczenie terenu pod określoną funkcję i określa zasady zagospodarowania terenu, który ma taką funkcję realizować. Nie czyni tego jednak w sposób dowolny; ograniczenia władztwa planistycznego wynikają wprost z art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i ustaw szczególnych. W związku z tym pisemna interpretacja przepisów ustawy dokonana przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa nie ma i nie może mieć jakiegokolwiek wpływu i znaczenia prawnego w procesie tworzenia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.”.*

Powyższe oznacza, że nie ma znaczenia fakt przeznaczenia danej działki na cele budowlane w ramach obowiązującego planu miejscowego, ale przesądzające znaczenie ma rodzaj, a więc klasa tego przeznaczenia.

W tej sytuacji niezbędne jest prawidłowe sporządzenie bilansu terenów, a na wcześniejszym etapie prawidłowe wyznaczenie obszarów zwartej zabudowy, a także wykonanie wiarygodnych

prognoz demograficznych, które winny stanowić punkt wyjścia dla wszelkich ocen, analiz i bilansów, o czym mowa we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia.

Przy dokonywaniu samego bilansu należy również w sposób wiarygodny określić zapotrzebowanie oraz oszacować chłonność, zarówno obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, w tym także w odniesieniu do wszystkich obowiązujących planów miejscowych dla różnych funkcji zabudowy.

Należy bowiem wyraźnie podkreślić, że obowiązkiem Rady Miejskiej w Tarcynie jest sporządzenie bilansu w sposób spełniający wymogi ustawowe i **w przypadku potrzeby wyznaczenia nowych terenów**, z przeznaczeniem na różne funkcje zabudowy, poza obszarami zwartej struktury funkcjonalno - przestrzennej oraz **poza obszarami predysponowanymi na takie cele w ramach obowiązujących planów miejscowych, wykazanie takiej potrzeby w sposób wiarygodny.**

Skoro powyższego nie dokonano, to stanowi to w tym przypadku, o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, o których mowa w art. 9 ust. 3a, art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 5 pkt 1, 3, 4 i 7 ustawy o p.z.p. Powyższe jednocześnie daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem niedopełnienie tych wymogów stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, określonych w przywołanych powyżej przepisach ustawy o p.z.p.

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

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, z którego wynika, iż: „(...) **Sporządzenie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium**, w tym na określenie dla wyznaczonego terenu

maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy (zob. wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., II OSK 1608/17). W konsekwencji wskazuje się, że **brak oparcia treści studium w prawidłowo sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznany za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.** (zob. wyrok NSA z 27 listopada 2018 r., II OSK 2916/16).”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „W części regulującej studium, o której mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. określanie kierunków zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów oraz określenie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych z zabudowy **musi uwzględniać bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.**”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 65/17, w którym Sąd stwierdził, że „***Analiza przywołanego unormowania i użytych w nim po słowach "dokonując bilansu (...), kolejno" kategoriycznych zwrotów: "formułuje się", "szacuje się", "porównuje się", "określa się" dowodzi, że ustawodawca w sposób bezwzględnie wiążący organy uchwałodawcze określił obowiązki w zakresie sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę.*** Podkreślić przy tym należy, że dokonując bilansu należy kolejno, a zatem nie w sposób wrywkowy, 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.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 2418/19, w którym Sąd stwierdził, że: **„Oznacza to, że *na organie gminy sporządzającym studium (zmianę studium) ciąży bezwzględny obowiązek, by wszelkie dane związane z poszczególnymi składnikami wyliczeń służącymi ustaleniu takich wartości jak m.in.: chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, czy zapotrzebowanie gminy na nową zabudowę były w pełni prawidłowe i odzwierciedlały stan faktyczny, a także by wyliczenia z ich uwzględnieniem zostały przeprowadzone poprawnie, tj. zgodnie z wszelkimi regułami matematycznymi. Tylko bowiem w takiej sytuacji możliwe jest ustalenie w zgodzie ze stanem rzeczywistym niezbędnych wartości pozwalających na udzielenie odpowiedzi, czy z perspektywy art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p. możliwe jest przeznaczenie w studium (zmianie studium) kolejnych terenów pod zabudowę. Każde zatem naruszenie w powyższym zakresie, które prowadzi do uzyskania wyników nieodzwierciedlających rzeczywistego stanu, a w konsekwencji skutkuje zastosowaniem nieadekwatnej normy prawnej, musi być traktowane jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Nie może bowiem ulegać wątpliwości, iż skoro ustawodawca nałożył na organy uchwałodawcze gminy obowiązek sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, a nadto określił szczegółowo metodykę przeprowadzenia stosownych wyliczeń, to celem tego było zapewnienie, aby na skutek podjętych przez organ uchwałodawczy czynności powstało spójne i zgodne z rzeczywistymi uwarunkowaniami demograficznymi i ekonomicznymi opracowanie, na podstawie którego będzie można jednoznacznie ocenić możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę. Zestawienie tylko przytoczonych przez Wojewodę Mazowieckiego uchybień, których ponowne powielanie w tym miejscu jest zbyteczne, a których wystąpienie Sąd potwierdził w toku samodzielnej analizy zaskarżonej uchwały, nie pozostawia wątpliwości, że bilans sporządzony na potrzeby zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czosnów nie spełnia wymagań, jakie względem tego opracowania formułuje ustawodawca. Stwierdzone w nim liczne błędy rachunkowe, prowadzą bowiem do zasadniczych przekłamań co do oceny wielu aspektów wpływających na potencjalną możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę, przy czym przede wszystkim prowadzą do błędnego wniosku, iż takie przeznaczenie***

jest uzasadnione, choć prawidłowo sporządzone wyliczenia wiodą do zgoła przeciwnego wniosku. Tak sporządzonego bilansu nie daje się zatem pogodzić z ustawowymi wymaganiami dotyczącymi zasad jego sporządzania. **W rezultacie więc sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p., skutkuje wadliwością treści opracowywanego studium (jego zmiany), wyrażającą się albo w błędnym przeznaczeniu (mimo braku obiektywnej potrzeby), albo w nieprzeznaczeniu (pomimo istnienia ku temu stosownych potrzeb), określonych terenów pod nową zabudowę. Okoliczność ta musi być więc uznana za istotne naruszenie zasad sporządzania studium (zmiany studium) i stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.**”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/OI 958/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „W tej dacie obowiązywały już znowelizowane przepisy u.p.z.p. w brzmieniu opisanym ustawą z 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Ustawa ta nie zawiera uregulowań przejściowych co do zastosowania zmienionych, czy dodanych przepisów u.p.z.p. odnośnie do procedur uchwalania studium, czy planu miejscowego, będących już w toku, co oznacza zastosowanie zasady działania nowego prawa wprost (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016r. sygn. akt IV SA/Po 180/16 oraz WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016r. sygn. akt II SA/Łd 185/16, dostępne CBOSA). Ustawa o rewitalizacji reguluje przede wszystkim kwestię stworzenia gminnych programów rewitalizacji sporządzanych dla wyznaczonych uprzednio w drodze uchwały obszaru rewitalizacji. Odrębnie, dodatkowo ustawa o rewitalizacji wprowadziła zmiany do u.p.z.p. w art. 10 ust. 1 pkt 7, ust. 2, ust. 5-7. **Mianowicie na gminy nałożony został obowiązek sporządzenia analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, w celu wyważenia interesu społecznego i publicznego, w tym realizacji wprowadzonej zasady koncentracji zabudowy w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i wykazania zapotrzebowania na nową zabudowę poza takimi jednostkami osadniczymi, a także zweryfikowania możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej.** Stosownie do art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne gminy we wskazanym zakresie przekraczają możliwości finansowania, to wówczas organ wykonawczy gminy musi dokonać zmian w opracowywanym akcie w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do swoich możliwości finansowych. **Podobnie jest przy ocenie zapotrzebowania na nową zabudowę**

ze względów demograficznych, która dokonywana jest według oszacowania chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 lutego 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 1051/16, w którym z kolei Sąd stwierdził, że: „Z zestawienia cytowanych przepisów dostatecznie jasno wynika, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. **W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium (odpowiednio: zmiany studium) na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU.”;**
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1132/18, w którym Sąd wyraził pogląd, iż: „Należy jednak zauważyć, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie pozwalają na uwzględnianie przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę ustaleń "starego" studium, czy wydanych już decyzji o warunkach zabudowy, aby m.in. wyeliminować ryzyko roszczeń odszkodowawczych mieszkańców i inwestorów. **Prawidłowe sporządzenie i uwzględnienie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium**, m.in. na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Słusznie zauważył także skarżący, że w części tekstowej studium zdefiniowane zostały obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, za które zgodnie z informacją zawartą na str.129 tekstu Studium przyjęto "tereny zabudowane (mieszkaniowe, usługowe i aktywności gospodarczej) posiadające dostęp do drogi publicznej, wyposażone w infrastrukturę techniczną (wodociągi i kanalizację) wraz z towarzyszącymi im terenami zieleni rekreacyjnej. Powierzchnia obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wynosi 2355 ha, co stanowi ok.34 % powierzchni gminy. W granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze zawierają się luki budowlane (tereny niezabudowane), których powierzchnia wynosi ok. 100 ha – co stanowi chłonność terenów zainwestowanych". W Studium nie została jednoznacznie określona w wartości metrycznej powierzchnia użytkowa zabudowy mieszkaniowej jaka została

wyznaczona w niniejszym Studium poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 PlanZagospU oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 PlanZagospU. Tym samym sposób określenia granic obszarów o w pełni wykształconej strukturze jest nieprawidłowy i aby zachować pozostałe ustalenia w zakresie wyznaczenia terenów przeznaczonych pod zabudowę winien obejmować obszar całego miasta w jego granicach administracyjnych. Biorąc powyższe pod uwagę Sąd wskazuje, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. **W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU** (por. wyroki WSA w Poznaniu z 23.02.2017 i 30.03.2017, sygn. akt IV SA/Po 1051/16, IV SA/Po 956/16, dostępne pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1156/18, w którym Sąd, iż: „Przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej rozumieć bowiem należy obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, 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 Warszawie z 25 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 2006/19, w którym Sąd stwierdził: „Wojewoda zasadnie wskazał, że podejmując uchwałę w sprawie Zmiany Studium **należało uwzględnić uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju Gminy, uwzględniając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.** W studium – w myśl art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p. – uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Z kolei z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. wynika, że dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w określonej kolejności porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie

na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 tej normy, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3 tej normy, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1: nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3. W celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy dokonać oceny chłonności: - obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa; - obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Zgodnie ze wskazaniem organu nadzoru, z zamieszczonego w części tekstowej bilansu wynika, że brak jest możliwości lokalizacji nowej zabudowy: mieszkaniowej, usługowej w zakresie usług podstawowych realizowanych na terenach zabudowy mieszkaniowo - usługowej, a także wyznaczania nowych terenów produkcyjno - usługowych. Tymczasem **wbrew bilansowi faktycznie dokonano delimitacji nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową i zabudowę produkcyjno-usługową.** Świadczy to o słuszności naruszenia ustaleniami Zmiany Studium art. 1 ust. 4 pkt 4, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d i ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. szczegółowo wykazanego przez Wojewodę na str. 15-19 rozstrzygnięcia nadzorczego. **W tej materii też organ nadzoru podkreślił, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Słupno było spełnienie wymagań stawianych przez ustawodawcę, w tym udokumentowanie faktycznych potrzeb do delimitacji nowych obszarów.**”;

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

Skoro zatem bilans terenów, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., stanowi podstawę zarówno do określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, jak również do określenia kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów z niej wyłączonych, to dokonywanie zmian w strukturze funkcjonalno – przestrzennej, a także zmiana

poszczególnych funkcji zabudowy, prowadząca w istocie do wyznaczenia nowych terenów pod zabudowę, w sytuacji nieaktualnego i sporządzonego w sposób niewiarygodny bilansu terenów stanowi istotne naruszenie przepisów art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 10 ust. 5 pkt 4, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p., a także naruszenie § 4 pkt 2 i 5 oraz § 5 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co stanowi o kwalifikowanym, istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z § 4 pkt 1, 2 i 5 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, projekt studium zawiera odpowiednio:

- część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., przedstawioną w formie tekstowej i graficznej;
- bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy;
- **uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wpływu uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, oraz bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę na te kierunki.**

Podjęta uchwała nie spełnia ww. wymagań z uwagi na brak spełnienia wymagań określonych w ww. regulacjach, przy czym istotnym w niniejszej sprawie jest również fakt, że wymogi dotyczące bilansu odnosić się mają do terenu całej gminy, nie zaś wybranych jej fragmentów podlegających zmianom.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa

NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

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

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

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*.

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXIII/415/22 Rady Miejskiej w Tarczynie z 15 grudnia 2022 r. *„w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Tarczyn”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/