



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 kwietnia 2025 r.

WP-I.4131.65.2025

Rada Gminy Wierzbno

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 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/59/2025 Rady Gminy Wierzbno z 24 marca 2025 r. *„w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wierzbno”*.

Uzasadnienie

Na sesji 24 marca 2025 r. Rada Gminy Wierzbno podjęła uchwałę Nr X/59/2025 *„w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wierzbno”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, w związku z „*art. 65 ust. 2*” ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „*ustawą zmieniającą*”.

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia wskazać należy, iż przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w podstawie prawnej podejmowanej w tym trybie, uchwały, nie powinien zostać przywołany przepis art. 27 ustawy o p.z.p., bowiem nie znajduje on zastosowania w tym przypadku.

Powyższą uchwałę w wersji elektronicznej doręczono organowi nadzoru 28 marca 2025 r., przy piśmie Wójta Gminy Wierzbno z 28 marca 2025 r., znak: OR.0002.1.2025 (Identyfikator dowodu e-doręczenia: a64a6cea-3fe3-4f27-be7f-2f93086bfe97), zaś dokumentację prac planistycznych 8 kwietnia 2025 r. (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP156777550).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Wierzbno zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 4 kwietnia 2025 r., znak: WP-I.4131.65.2025, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że **skoro pismami z 14 września 2023 r., znak: GGP.6720.1.2022, Wójt Gminy Wierzbno wystąpił z wnioskiem, odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego studium**, zaś Rada Gminy Wierzbno zainicjowała proces sporządzania studium uchwałą Nr XXXVI/208/2021 z **30 grudnia 2021 r.**, to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, zgodnie z dyspozycją **art. 65 ust. 2 pkt 1** ustawy zmieniającej.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., 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., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały,

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”, konstytuującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

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 skrepowanej 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 8 i 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 pkt 1 - 5 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) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., 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 oraz bilansu terenów 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. Poprzedzając 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 przedmiotowej sprawie, Rada Gminy Wierzbno podejmując uchwałę Nr **XXXVI/208/2021** z 30 grudnia 2021 r., **zainicjowała proces sporządzania nowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych gminy Wierzbno**, zwanego dalej „*Studium*”.

Biorąc pod uwagę powyższą uchwałę inicjującą proces sporządzania nowego Studium,

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

Konkretyzację ww. wartości planowania przestrzennego odnaleźć możemy w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., zmienionych przez art. 41 pkt 3 lit. a, lit. b tiret pierwsze i lit. c ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2024 r. poz. 278, z późn.

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

Należy bowiem podkreślić, iż **podstawą dokonania wszelkich wyliczeń jest w pierwszej kolejności sformułowanie zapotrzebowania na nową zabudowę, które powinno być określone m.in. na podstawie szczegółowych analiz i prognoz demograficznych dla danej gminy, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p. Prognoza oznacza projekcję zdarzeń przyszłych, a więc przewidywanie zdarzeń, które dopiero mają zajść.**

Organ nadzoru wskazuje, iż 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.

Zgodnie z dyspozycją **art. 10 ust. 1 pkt 7** ustawy o p.z.p. „1. W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z: (...) 7) potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności:

- a) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne,
- b) prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego,
- c) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
- d) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie nie jest wiadomym, jaką faktycznie liczbę ludności przyjęto na potrzeby określenia maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę dla gminy Wierzbno, w perspektywie 30-letniej, z uwagi na przyjęcie wariantowych rozwiązań dotyczących prognoz demograficznych dla gminy Wierzbno. Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w treści ustaleń zawartych na str. 138 – 139 części tekstowej uwarunkowań Studium (vide Tom I, stanowiący załącznik nr 1.1.), w brzmieniu: „(...) **Wariant I** przyjmuje wersję mniej korzystną, zgodnie z którą w ciągu kolejnych 30 lat ubędzie 627 osób. **Wariant II** przewiduje bardziej korzystną sytuację i mniejszy spadek liczby ludności, według którego do 2053 roku w gminie ubędzie 351 osób. Przyjęte rozważania i wykonane obliczenia uwzględniają aktualną sytuację w kraju, występujące potrzeby społeczne i na tym tle zabezpieczają ewentualność wystąpienia przewidywanych scenariuszy demograficznych w gminie. Takie wariantowe rozwiązanie stanowi elastyczne podejście zakładające możliwość wystąpienia różnych, zmiennych sytuacji rozwojowych w gminie. W efekcie wyliczonych wariantów prognozy demograficznej przy zastosowaniu wskaźnika niepewności procesów rozwojowych wykazano spadek liczby ludności w perspektywie 30-letniej: -440 osób / -191 mieszkań / -28 665 m² powierzchni użytkowej mieszkań w wariantcie I oraz -264 osoby / -107 mieszkań / -16 065 m² powierzchni użytkowej mieszkań w wariantcie II. Oba opracowane warianty mogą być traktowane jako możliwe i podobnie prawdopodobne. Przeprowadzone obliczenia mają charakter szacunkowy, a ich wartość rzeczywista w poszczególnych latach będzie zależna od aktualnie występujących uwarunkowań formalno-prawnych, ekonomiczno-gospodarczych i społecznych. W analizie wzięto pod uwagę wiele czynników składowych potwierdzonych danymi statystycznymi oraz obserwacją istniejących uwarunkowań, mając jednocześnie na uwadze ich zmienność w czasie oraz świadomość braku możliwości

przewidzenia wszystkich potencjalnych impulsów oraz okoliczności wpływających na zmiany. Każdy wariant oddzielnie może być również traktowany jako odniesienie dla analizowanych i planowanych zmian przestrzennych na obszarze gminy. Zakładać można, że oba warianty wskazują razem przedział możliwych wartości prognozowanych wskaźników liczby mieszkańców w gminie w analizowanych latach.

Tabela 73. Maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę wynikające z prognozy demograficznej dla Gminy Wierzbo w latach 2023-2053, opracowanie własne.

	LICZBA LUDNOŚCI [os.]	LICZBA GOSPODARSTW DOMOWYCH / DOMÓW JEDNORODZINNYCH	POWIERZCHNIA UŻYTKOWA MIESZKANIA [m ²]	POWIERZCHNIA NETTO OBSZARU POD ROZWÓJ ZABUDOWY MIESZKANIOWEJ [m ² /ha]
PROGNOZA DEMOGRAFICZNA WARIANT I	- 627	- 273	- 40 750	- 273 000 / 27,30
PROGNOZA DEMOGRAFICZNA WARIANT II	- 351	- 153	- 22 950	- 153 000 / 15,3
PROGNOZA DEMOGRAFICZNA WARIANT I – przy zastosowaniu wskaźnika niepewności procesów rozwojowych	- 440	- 191	- 28 665	- 191 100 / 19,11
PROGNOZA DEMOGRAFICZNA WARIANT II – przy zastosowaniu wskaźnika niepewności procesów rozwojowych	- 246	- 107	- 16 065	- 107 100 / 10,71

Uwzględniając warianty prognozy demograficznej dla Gminy Wierzbo oszacowano maksymalne zapotrzebowanie Gminy na nową zabudowę. W przypadku obu wariantów prognozy demograficznej przewidziano spadek liczby ludności na obszarze Gminy Wierzbo. Wielkości powierzchniowe dla zabudowy mieszkaniowej odpowiadające wyliczonym liczbom mieszkańców w obu wariantach prognozy przedstawia Tabela nr 73. W obliczeniach dotyczących planowanych terenów pod zabudowę mieszkaniową wykorzystano wskaźnik weryfikujący wyniki sporządzonych prognoz demograficznych. W ślad za regulacjami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przyjętych obliczeniach skorzystano ze wskaźnika niepewności procesów rozwojowych dla szacowania chłonności terenów planowanych pod zabudowę. Wzięto tu pod uwagę m.in. obserwowane, postępujące zmiany uwarunkowań - przestrzennych, ekonomicznych, gospodarczych i społecznych, które często nie idą w zgodzie z zakładanymi pierwotnie prognozami statystycznymi i założeniami analitycznymi. Na podstawie wykonanych wariantów prognozy demograficznej widać brak zapotrzebowania na nową zabudowę na obszarze Gminy Wierzbo. Daje to podstawę i uzasadnienie do wskazania, aby nie zwiększać terenów pod rozwój zabudowy w stosunku do obszarów wyznaczonych dla realizacji zabudowy w obecnie obowiązującym dokumencie Studium. (...).”

Również w ustaleniach zawartych na str. 141 – 142 tekstu uwarunkowań Studium (vide Tom I, stanowiący załącznik nr 1.1.), określono: „(...) **Oba opracowane warianty prognozy mogą być traktowane jako możliwe, potencjalne scenariusze. Przyjęto założenie braku możliwości**

przewidzenia wszystkich potencjalnych impulsów oraz okoliczności wpływających na zmiany kształtujące tendencje ekonomiczno-gospodarcze oraz społeczne i demograficzne. Przeprowadzone obliczenia mają charakter szacunkowy, a ich wartość rzeczywista w poszczególnych latach będzie zależna od aktualnie występujących uwarunkowań formalno-prawnych, ekonomiczno-gospodarczych i społecznych, oraz od dynamiki ich zmienności w czasie. W kontekście otrzymanych wyników analiz demograficznych, uzasadnione jest wyznaczenie obszarów rozwoju zabudowy zgodnie z przyjętymi rozstrzygnięciami podjętymi w projekcie Studium, a podyktowanymi ustaleniami obowiązującego Studium oraz decyzjami projektowymi związanymi z uwzględnieniem istniejącego zainwestowania, wydanych decyzji administracyjnych oraz porządkowaniem geometrii obszarów rozwoju zgodnie z aktualnymi podziałami geodezyjnymi działek oraz klasyfikacją użytków gruntowych. **Wyznaczone tereny inwestycyjne dla zabudowy mieszkaniowej w projekcie Studium stanowią nadwyżkę w stosunku do wykonanych wariantów prognoz demograficznych.** Zasadnym wydaje się zatem zaznaczenie, że w przypadku wystąpienia bardzo korzystnego scenariusza rozwojowego nowa zabudowa mieszkaniowa powinna być realizowana w granicach wskazanych obszarów dla realizacji zabudowy o funkcji mieszkaniowej, bez możliwości powiększania ich powierzchni poza wyznaczone w projekcie Studium granice terenów przeznaczonych pod zabudowę. Wyznaczone w projekcie Studium obszary rozwoju dla realizacji zabudowy mieszkaniowej rezerwują i zabezpieczają potrzeby rozwojowe gminy, mając na uwadze zmienność uwarunkowań wpływających na potencjały i dynamikę zmian funkcjonalnych i przestrzennych oraz niepewność procesów inwestycyjnych. Jednocześnie należy zaznaczyć, że wyznaczone w projekcie Studium tereny przeznaczone pod zabudowę nie obejmują wyjątków związanych z realizacją zabudowy zagrodowej na obszarach rolnych, których specyfika objawia się dużym rozproszeniem, bardzo niską intensywnością zabudowy oraz funkcją wiodącą, związaną z prowadzoną produkcją rolną. Ta osobliwość dopuszczanej na obszarach rolnych zabudowy zagrodowej pozwala nie uwzględniać jej w bilansie badającym tereny przewidziane dla rozwoju zabudowy mieszkaniowej, tym bardziej, że w projekcie Studium wyznaczono osobno tereny rozproszonej zabudowy zagrodowej na terenach wiejskich (R1, R2), a w ramach wyznaczonych terenów dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami dopuszczono lokalizację zabudowy zagrodowej oraz obiektów i urządzeń służących rolnictwu na zasadach określonych w kierunkach przeznaczenia i zagospodarowania poszczególnych typów obszarów rozwoju. Wszystkie te przypadki lokalizacji zabudowy zagrodowej na terenach przeznaczonych pod zabudowę zostały uwzględnione w bilansie. Można zatem przyjąć, że przy takim ujęciu, nowa zabudowa zagrodowa została uwzględniona w przeprowadzonym bilansie terenów wyznaczonych pod zabudowę. W związku z powyższym, przyjąć można, że wyznaczone w analizie

i przeniesione do projektu Studium, obszary dla realizacji zabudowy zapewnią optymalną rezerwę terenową dla prognozowanych publicznych i prywatnych potrzeb inwestycyjnych w gminie na najbliższe 30 lat. Wyznaczone tereny pod nową zabudowę są przygotowane na wystąpienie nawet najbardziej korzystnych, dynamicznych scenariuszy rozwojowych. (...)”.

Tym samym należy wskazać, iż Rada Gminy Wierzbno działając bez żadnej podstawy prawnej i przyjmując jako elastyczne podejście zakładające możliwość wystąpienia różnych, zmiennych sytuacji rozwojowych w gminie dokonała WARIANTOWEGO określenia maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, co oznacza, że nie jest wiadomym, jaką faktycznie liczbę ludności przyjęto na potrzeby określenia maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę dla gminy Wierzbno, o którym mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p. Innymi słowy, skoro uwzględnienie prognoz demograficznych dla danej gminy jest obligatoryjnym elementem studium, w tym też podstawą do dokonania wyliczeń zapotrzebowania na nową zabudowę, to powyższe narusza wprost dyspozycję art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p.

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).

Stanowisko organu nadzoru podzielił m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z:

- 30 grudnia 2016 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, po rozpoznaniu skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XII/108/2016 Rady Gminy Łąck z 10 czerwca 2016 r., w sprawie: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Łąck”, w którym stwierdził iż: „Zasadnie również Wojewoda wskazał na niespójności i wewnętrzne sprzeczności w poszczególnych częściach studium, odnośnie do prognoz demograficznych. Chodzi o załącznik nr 1 do uchwały, materiały planistyczne, str. 54 wersy: 24 – 26, oraz str. 53 wersy: 12 – 15, w których mowa jest o korzystnych uwarunkowaniach demograficznych i dodatnim wskaźniku przyrostu naturalnego i salda migracji, podobnie w załączniku nr 1 do uchwały str. 33 i str. 34, mowa jest o wzroście liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym i ludności w wieku produkcyjnym, co pozytywnie może rokować na przyszłość jeśli chodzi o **procesy demograficzne**, natomiast na str. 35 zaskarżonej uchwały mowa jest o zmniejszeniu wieku przedprodukcyjnego, produkcyjnego i poprodukcyjnego, oraz o procesie starzenia się społeczeństwa w gminie [...]. Spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym, a także wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym wynika również zdanych zawartych w tabeli nr 9 na str. 36 - 37 załącznika nr 1 do studium. Przytoczone stwierdzenia wzajemnie się wykluczają i nie mogą tym samym zostać uznane za podstawę do dokonywania jakichkolwiek wyliczeń w tym zakresie. (...) 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. (...)

Ponadto zasadnie zauważył Wojewoda, że **prognoza oznacza projekcję zdarzeń przyszłych, a więc przewidywanie zdarzeń, które dopiero mają zająć**. Tymczasem w załączniku nr 1 do uchwały, stanowiącym tekst uwarunkowań zamieszczono jedynie m.in.:

- liczbę ludności w gminie [...] w latach: 2004 - 2007, 2009 i 2011 (vide tabela nr 1, str. 31);

- liczbę ludności ogółem w gminie [...] w latach 1999 - 2012 (vide tabela nr 2, str. 32);
- liczbę ludności w latach 2008 - 2012 ze względu na płeć (vide tabela nr 3, str. 32);
- przyrost naturalny w gminie [...] w latach 1999 - 2012 (vide tabela nr 4, str. 33);
- migracje w latach 2008 - 2012 (vide tabela nr 5, str. 33);
- analizy porównawcze stanu ludności w roku 2008 i 2012 (vide tabela nr 6, 7 i 8, str. 34 - 35);
- uwarunkowania demograficzne i społeczne w roku 2008 i 2012 (vide tabela nr 9 i 10, str. 36 - 38);
- wskaźniki z zakresu infrastruktury społecznej w roku 2008 i 2012 (vide tabela nr 11, str. 39 - 40),

co oznacza, iż prezentowane dane są jedynie danymi historycznymi i nie odnoszą się do zdarzeń przyszłych, co najwyżej stanowić mogą dane wejściowe dla wszelkich prognoz w tym zakresie.”;

- 11 lutego 2021 r., sygn. akt **IV SA/Wa 1459/20**, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr I.8.2020 Rady Gminy Jasieniec z 30 stycznia 2020 r. „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jasieniec”: „(...) Należy się zgodzić z Wojewodą, że w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów w przypadku, gdy chłonność terenów zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę. Podstawę dokonania wszelkich wyliczeń zapotrzebowania stanowią natomiast m. in. szczegółowe analizy i prognozy demograficzne opracowane dla danej gminy. Bilanse, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 oraz art. 10 ust. 5-7 u.p.z.p. winny stanowić integralną część uwarunkowań. Natomiast ostateczny wynik bilansu w związku z przepisem art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., powinien być dopiero podstawą do wyznaczenia 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. (...) W konsekwencji, wyznaczenie nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę, pomimo braku takich możliwości, oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Podobnie rzecz się ma z wyznaczeniem nowych terenów pod zabudowę, pomimo braku przeprowadzenia jakiegokolwiek bilansu dla danej funkcji zabudowy, w związku z brakiem określenia dla nich zapotrzebowania. Takie działanie w rozpatrywanej sprawie doprowadziło do wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, poza ostatecznymi wynikami bilansu. (...)
- W realiach rozpatrywanej sprawy, trafna jest więc konstatacja Organu nadzoru, że skoro łączna maksymalna chłonność położonych na terenie gminy obszarów przeznaczonych w miejscowych planach pod zabudowę wynosi ok. 5 836 774 m² p.u. (str. 48 - 49 załącznika nr 2 do uchwały,*

rozdział 17.3. pn. "Chłonność terenów w granicach obowiązujących mpzp"), a zapotrzebowanie określone zostało na poziomie 5 777 778 m², to chłonność ta przewyższa zapotrzebowanie o 58 996 m² powierzchni użytkowej. Zatem już z tego powodu, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p., brak jest możliwości, wyznaczenia nowych obszarów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, usług nieuciążliwych i zabudowy zagrodowej. Trzeba też się zgodzić z Wojewodą, 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. Wobec tego do obszarów zurbanizowanych nie zalicza się rozproszonej zabudowy zagrodowej. Analiza wyznaczonych kierunków zagospodarowania przestrzennego, w tym analiza części graficznej zmiany studium świadczy zaś o wyznaczeniu nowych, powierzchniowo znaczących obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową, usługi nieuciążliwe i zabudowę zagrodową. Zgodzić się więc należy z Wojewodą, że na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego wyznaczono nowe obszary, w tym m. in. obszary zabudowy mieszkaniowej, usług nieuciążliwych, zabudowy zagrodowej, pomimo chłonności przekraczającej wartość szacowanego zapotrzebowania. Wyznaczenie nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę, pomimo braku takich możliwości, niewątpliwie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Podobnie jak i wyznaczenie nowych terenów pod zabudowę, pomimo braku przeprowadzenia jakiegokolwiek bilansu dla danej funkcji zabudowy, w związku z brakiem określenia dla niej zapotrzebowania. **Doszło więc do wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę poza ostatecznymi wynikami bilansu.**”.

Brak uwzględnienia konkretnej prognozy demograficznej dla gminy oznacza tym samym sporządzenie bilansu terenów, a także maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, niezgodnie z wymaganiami stawianymi przez ustawodawcę w przywołanych powyżej przepisach. Konsekwencją takiego działania jest naruszające przepis art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., określenie kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy.

W tej sytuacji uznać należy, iż podejmując przedmiotową uchwałę doszło do naruszenia: art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 5 pkt 1, art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p., co tym samym należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad

sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż sporządzenie wymaganego przy opracowywaniu Studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w **art. 10 ust. 5 pkt 1** ustawy o p.z.p., będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość sporządzonego 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 ustawy o p.z.p., stanowiące niezależną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.**

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że w tym przypadku nie kwestionuje sposobu wyznaczenia terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Wierzbno 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 ustawy o p.z.p. **Celem sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., jest bowiem faktyczne wykazanie potrzeby wyznaczenia obszarów przeznaczonych pod zabudowę lub nowego zapotrzebowania pod tereny inwestycyjne.**

Ponadto, dokonana przez organ nadzoru analiza podjętej uchwały wskazuje, iż wykonany na potrzeby przedmiotowego Studium, **bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, który winien stanowić integralną część uwarunkowań** (vide art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p.), stanowi odrębne opracowanie pn. *„Analiza dotycząca potrzeb i możliwości rozwoju zabudowy w obszarze gminy Wierzbno w kontekście kierunków rozwoju przyjętych w projekcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbno”*, **co należy również kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium.**

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie na **str. 105** tekstu kierunków Studium (vide **Tom II**, stanowiący załącznik nr 2.1.), z którego wynika, że: *„(...) Ważnym elementem związanym z opracowaniem dokumentu Studium była konieczność przeprowadzenia analizy potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego, możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej,*

służących realizacji zadań własnych gminy oraz bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. W tym celu konieczne było przeprowadzenie szeregu szczegółowych analiz i obliczeń wraz z bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę, których efekty, ze względu na duży zbiór danych zostały zebrane w osobnym opracowaniu pt. Analiza dotycząca potrzeb i możliwości rozwoju zabudowy w obszarze gminy Wierzbno w kontekście kierunków rozwoju przyjętych w projekcie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wierzbno. Wnioski płynące z wykonanych analiz i bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę zostały zawarte w treści Studium, m.in. w Tomie I w rozdziale IX. Potrzeby i możliwości rozwoju gminy. Znalazły również odzwierciedlenie w tekście kierunków zagospodarowania przestrzennego zawartym w Tomie II, m.in. w rozdziale III. Kierunki zmian w strukturze funkcjonalno-przestrzennej Gminy, w tym tereny wyłączone z zabudowy, a także na rysunku Studium w postaci planowanej struktury funkcjonalno-przestrzennej, w tym m.in. w wyznaczonych granicach terenów przeznaczonych pod zabudowę. (...)”.

Dodatkowo, pomijając już nawet WARIANTOWE opracowanie prognoz demograficznych dla gminy Wierzbno, a także fakt, że bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę powinien stanowić integralną część uwarunkowań, **to w ustaleniach tekstu kierunków Studium (vide Tom II, stanowiący załącznik nr 2.1.), na stronie:**

- **33 – 34, określono:** „(...) Ustalenia dotyczące określonych w Studium kierunków przeznaczenia i zagospodarowania terenów odnoszą się do wyznaczonych stref funkcjonalnych i obszarów rozwoju określających **rodzaje przeznaczenia i zagospodarowania terenów. Nie dotyczą poszczególnych działek budowlanych.** Jeżeli w ramach typu obszaru rozwoju wskazane są jednocześnie: kierunki przeznaczenia dominującego oraz kierunki przeznaczenia uzupełniającego, oznacza to, że w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego usytuowanych w granicach tego obszaru rozwoju, każde z wymienionych kierunków przeznaczeń może wystąpić indywidualnie na działce budowlanej, przy uwzględnieniu ograniczeń i zasad zapisanych dla poszczególnych rodzajów obszarów rozwoju. Należy również każdorazowo uwzględniać uwarunkowania wynikające z planowanego systemu komunikacyjnego – drogowego i pieszo-rowerowego oraz zamierzeń związanych z realizacją terenów publicznych – zielonych, rekreacyjnych, sportowych i przestrzeni ogólnodostępnych, które także mogą wpłynąć na ograniczenia zabudowy i zagospodarowania określonych obszarów. Dla obszarów posiadających obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w dniu wejścia w życie niniejszego Studium oraz w stosunku, do których przed wejściem w życie ustaleń niniejszego Studium zakończono procedurę wydania pozwolenia na budowę, ustalenia zawarte w tych planach obowiązujących i wydanych pozwoleniach na budowę należy traktować jako stan istniejący. W przypadkach, kiedy zapisy zawarte w tych planach obowiązujących i wydanych

pozwoleniach na budowę nie spełniają ustaleń przyjętych w Studium, dopuszcza się aby w sporządzanych w tych obszarach miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wyznaczono przeznaczenia, parametry i wskaźniki zgodne z ustaleniami określonymi w planach obowiązujących i w wydanych pozwoleniach na budowę. **Dopuszcza się również odstępstwa od podanego wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej i wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy w przypadku gdy nie ma technicznych możliwości ich realizacji**, np. ze względu na istniejące podziały geodezyjne lub inne uwarunkowania, które to uniemożliwiają. (...)”;

- **34 – 35, określono:** „(...) II. W celu precyzyjnego określania kierunków przeznaczeń oraz sposobów zagospodarowania terenów w granicach poszczególnych typów obszarów rozwoju **posłużono się następującymi rodzajami zabudowy i zagospodarowania terenu:** (...) – **zabudowa zagrodowa – rozumiana jako zespół budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, obejmujących dom mieszkalny, zabudowania gospodarskie, budynki, budowle i urządzenia służące produkcji rolnej (służące przechowywaniu środków produkcji rolnej, prowadzeniu produkcji rolnej, przetwarzaniu i magazynowaniu wyprodukowanych w gospodarstwie produktów rolniczych),**”, **przy jednoczesnym braku uwzględnienia budynków inwentarskich;**
- **46, dla obszarów funkcjonalnych R2 i R3, określono:** „(...) I. **Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: nie określa się.** (...)”, **przy czym jednocześnie dopuszczono zabudowę zagrodową oraz obiekty i urządzenia służące rolnictwu oraz leśnictwu lokalizowane w celu powiększenia funkcjonowania istniejącego gospodarstwa rolnego w jego bezpośrednim sąsiedztwie;**
- **48, określono:** „(...) III. Ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu planuje się w odniesieniu do wyznaczonych obszarów rozwoju. Wskazują one przedział możliwych wartości oraz ich nieprzekraczalną maksymalną lub minimalną wartość, przy czym **w wyjątkowych przypadkach, dopuszcza się przekroczenie wskazanych przedziałów wartości, każdorazowo określając te wyjątki w przypisach odnoszących się do podanych przedziałów wartości.** Wszystkie parametry i wskaźniki zostały określone na podstawie analiz stanu istniejącego. Wyznaczają one zasięg możliwych regulacji poprzez parametry i wskaźniki zabudowy oraz zagospodarowania terenu do zastosowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Należy przy tym każdorazowo dokładnie uwzględniać uwarunkowania i kierunki Studium, a także obowiązujące na danym terenie oraz w jego sąsiedztwie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. **Ustalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dostosowane do specyfiki miejsca i jego otoczenia oraz wyznaczać regulacje, które umożliwią harmonijne**

wpisanie się planowanej zabudowy i zagospodarowania terenu w istniejącą strukturę urbanistyczną. IV. Dla istniejącego zagospodarowania terenu, w tym również rozumianego jako obowiązujące w dniu wejścia w życie niniejszego Studium miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz zakończone procedury wydania pozwolenia na budowę, które nie spełnia ustaleń Studium, dopuszcza się ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego parametrów i wskaźników urbanistycznych zgodnych ze stanem istniejącym, jeżeli nie narusza to przepisów odrębnych oraz pozostałych ustaleń Studium. Dopuszcza się również odstępstwa od podanego wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej i wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy w przypadku, gdy nie ma technicznych możliwości ich realizacji, np. ze względu na istniejące podziały geodezyjne lub inne uwarunkowania, które to uniemożliwiają. (...)”.

Powyższe oznacza, iż w przedmiotowym Studium **nie dokonano de facto kwalifikacji obszarów zabudowy zagrodowej z uwagi na brak uwzględnienia budynków inwentarskich, a także nie określono w sposób jednoznaczny, jakie wskaźniki należy zastosować w odniesieniu do wszystkich obszarów objętych tym Studium**, co w przyszłości może doprowadzić do pewnego rodzaju dowolności przy interpretacji i sporządzaniu planu miejscowego. W oparciu o takie zapisy Studium możliwe byłoby sformułowanie absolutnie dowolnych ustaleń w ramach sporządzanego planu miejscowego, co stoi w oczywistej sprzeczności z przytoczonymi powyżej przepisami ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego.

Również wbrew wyjaśnieniom Przewodniczącego Rady Gminy Wierzbno zawartym w piśmie z 7 kwietnia 2025 r., znak OR.0002.2.2025, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 4 kwietnia 2025 r., znak: WP-I.4131.65.2025, z których m.in. wynika, iż: „(...) W zakresie braku określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu dla zabudowy zagrodowej oraz obiektów i urządzeń służących rolnictwu oraz leśnictwu lokalizowanej w celu powiększenia funkcjonowania istniejącego gospodarstwa rolnego w jego bezpośrednim sąsiedztwie, w ramach obszarów funkcjonalnych R2 i R3, o których mowa w zestawieniu tabelarycznym na str. 46 tekstu kierunków Studium, pragnę wyjaśnić, że zgodnie z przyjętymi założeniami rozwojowymi na obszarach rolnych z ograniczeniami inwestycyjnymi (R2), jak również na obszarach rolno-krajobrazowych (R3), nie planuje się nowej zabudowy zagrodowej oraz obiektów i urządzeń służących rolnictwu wykorzystywanych do magazynowania, produkowania lub przetwarzania produktów rolnych z wyjątkiem zabudowy zagrodowej oraz obiektów i urządzeń służących rolnictwu oraz leśnictwu lokalizowanej w celu powiększenia funkcjonowania istniejącego gospodarstwa rolnego w jego bezpośrednim sąsiedztwie. Na obszarach rolnych z ograniczeniami inwestycyjnymi (R2) przyjęto jako kierunki przeznaczenia

dominującego (przeważające, wiodące rodzaje przeznaczenia oraz sposoby zagospodarowania terenów): „produkcję rolniczą – uprawy polowe, łąki, pastwiska”, a na obszarach rolno-krajobrazowych (R3): „zieleń krajobrazowa, niewielkie enklawy upraw polowych, łąki, pastwiska, lasy”. Jako kierunek przeznaczenia uzupełniającego (dopełniające, rozszerzające, wzbogacające funkcje oraz rodzaje zabudowy i zagospodarowania terenów, towarzyszące przeznaczeniom dominującym) na obszarach rolnych z ograniczeniami inwestycyjnymi (R2) dopuszczono wyłącznie istniejącą zabudowę zagrodową oraz obiekty i urządzenia służące rolnictwu, tj. na terenach dotychczas przez nią zajmowanych. W tej sytuacji nieuzasadnione było kierunkowe ustalanie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu dla istniejącej zabudowy, (...)”, **nie określono parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu dla dopuszczanej zabudowy zagrodowej oraz obiektów i urządzeń służących rolnictwu oraz leśnictwu lokalizowanej w celu powiększenia funkcjonowania istniejącego gospodarstwa rolnego w jego bezpośrednim sąsiedztwie, w ramach obszarów funkcjonalnych R2 i R3**, o których mowa w zestawieniu tabelarycznym na **str. 46** tekstu kierunków Studium. **Jak wynika bowiem z treści ustaleń zawartych na str. 46** tekstu kierunków Studium, w Tabeli 1. pn. „Kierunki przeznaczeń, wskaźniki i kierunki rozwoju dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów

w ramach wyznaczonych obszarów rozwoju.”, **dla obszarów funkcjonalnych R2 i R3, określono:** „(...) 2. Ograniczenia: 1) nie dopuszcza się lokalizowania nowej zabudowy zagrodowej oraz obiektów i urządzeń służących rolnictwu wykorzystywanych do magazynowania, produkowania lub przetwarzania produktów rolnych **z wyjątkiem zabudowy zagrodowej oraz obiektów i urządzeń służących rolnictwu oraz leśnictwu lokalizowanej w celu powiększenia funkcjonowania istniejącego gospodarstwa rolnego w jego bezpośrednim sąsiedztwie; (...)**”.

Tymczasem, w studium (opcjonalnie jego zmianie) dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, a także określa minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, które są wiążące przy sporządzaniu i uchwalaniu planów miejscowych, które odnosić się mają do wszystkich obszarów funkcjonalnych, na których dopuszcza się zabudowę.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „***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;***”.

Stosownie do wymogów rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, **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 (§ 5 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), zaś ustalenia dotyczące **kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne**, uwzględniające wymagania ład 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** (§ 5 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p., przez parametry i wskaźniki urbanistyczne „*należy przez to rozumieć parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40*”.

Użyty w przepisie § 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwrot „*minimalne i maksymalne parametry*” odnosi się zatem do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.). Tym samym przepis ten wyraźnie nakazuje określenie parametrów i wskaźników urbanistycznych odnoszących się do wszystkich obszarów funkcjonalnych wyznaczonych w Studium, oczywiście przy założeniu, iż są one w jakiegokolwiek formie przeznaczone pod zabudowę.

Z przepisu art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz § 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wprost zatem wynika bezpośredni obowiązek określenia minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, które związane są z zagospodarowaniem oraz użytkowaniem terenów.

Tymczasem, określone przez Radę Gminy Wierzbno standardy zabudowy i zagospodarowania terenów funkcjonalnych, dotyczące: maksymalnej wysokości zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej, czy też wskaźnika powierzchni zabudowy, są **jedynie niewiążącymi zaleceniami, nie zaś ustaleniami** stanowiącymi podstawę do określania zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego sporządzanych dla gminy Wierzbno. Tym samym należy

stwierdzić, iż w przywoływanych powyżej ustaleniach tekstu kierunków Studium, Rada Gminy Wierzbno, nie określa *de facto* jakichkolwiek minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a także wytycznych do ich określenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, bowiem przedmiotowe Studium ustala możliwość przyjęcia innych wskaźników poprzez dopuszczenie odstępstwa. W konsekwencji brak określenia minimalnych i maksymalnych parametrów oraz wskaźników urbanistycznych oznacza, iż przedmiotowe Studium zostało podjęte z naruszeniem § 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p., co w tym przypadku skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Również brak uwzględnienia budynków inwentarskich w ramach zabudowy zagrodowej (vide str. 35 tekstu kierunków Studium), oznacza *de facto* określenie zmian w strukturze przestrzennej gminy w kierunku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, co znajduje odzwierciedlenie w treści zapisów zawartych, m.in. na str. 142 tekstu uwarunkowań Studium, w brzmieniu: „(...) *przyjąć można, że wyznaczone w analizie i przeniesione do projektu Studium, obszary dla realizacji zabudowy zapewnią optymalną rezerwę terenową dla prognozowanych publicznych i prywatnych potrzeb inwestycyjnych w gminie na najbliższe 30 lat. Wyznaczone tereny pod nową zabudowę są przygotowane na wystąpienie nawet najbardziej korzystnych, dynamicznych scenariuszy rozwojowych.*”.

Powyższe stanowi także naruszenie § 5 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p., a tym samym oznacza, istotne naruszenie zasad sporządzania studium, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na brak określenia obligatoryjnych elementów studium.

Jednocześnie zauważyć należy, iż stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej zgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

W tym miejscu organ nadzoru ponownie wskazuje, iż określenie kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy i w przeznaczeniu terenów, jak również wytycznych do planów miejscowych w zakresie określenia minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych jest podstawową rolą regulacyjną studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gminy. **Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy i w przeznaczeniu terenów, a także minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne nie mogą być określone w sposób niejednoznaczny.**

Odnosnie określania parametrów i wskaźników urbanistycznych, stanowisko judykatury możemy odnaleźć m.in. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2015 r., sygn. akt II OSK 235/14: „*Gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania, uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym co jest istotne (fundamentalne) - zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. – ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Innymi słowy, określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką funkcję. Oznacza to, że między oboma aktami zachodzi szczególny - normatywny związek funkcjonalny. **Konsekwencją powyższej zasady jest brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który obliguje organ gminy do sporządzenia projektu planu zgodnie z postanowieniami studium**, gdy nadto w myśl art. 14 ust. 5 u.p.z.p. – przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, burmistrz wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Z powyższej regulacji niewątpliwie wynika, że już na etapie sporządzania projektu planu miejscowego wymaga się jego zgodności z postanowieniami studium (15 ust. 1 u.p.z.p.). Po podjęciu zaś przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego - wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.). **Tak więc postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mają dla organów wykonawczych gminy charakter wiążący przy sporządzaniu projektów miejscowych planów, bowiem ustalenia projektu planu są konsekwencją ustaleń studium** (por. wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1294/07, LEX nr 516797). Jeżeli natomiast organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, **uchwalenie planu***

w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium. Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 1 u.p.z.p.).”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 13 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 920/18, z którego wynika, iż: „(...) Nie ulega więc wątpliwości, że z woli ustawodawcy postanowienia studium cechuje, co do zasady, wyższy stopień ogólności oraz że są one uszczegółowiane lub konkretyzowane dopiero na dalszym, zasadniczym etapie działań planistycznych, jakim jest opracowanie i uchwalenie m.p.z.p. Jednakże, zdaniem Sądu, pozostawiony organowi planistycznemu przez ustawodawcę zakres swobody w kształtowaniu treści studium, a zwłaszcza w określaniu stopnia jego szczegółowości, nie sięga aż tak daleko, aby dla terenów przeznaczonych w studium pod zabudowę możliwe było całkowite odstępnie od ustalenia w nim jakichkolwiek parametrów i wskaźników urbanistycznych, tudzież ograniczenia ich wyłącznie - jak w kontrolowanej sprawie - do wskaźnika liczby miejsc parkingowych (postojowych, garażowych).

W orzecznictwie zauważa się, iż wykładnia art. 10 ust. 2 u.p.z.p. czy § 6 ust. 2 rozporządzenia nie pozostawia wątpliwości, że skoro ustawodawca wskazał, iż w studium "określa się w szczególności", czy też podał, że ustalenia studium "powinny zawierać" - to mowa jest o elementach studium niezbędnych, istotnych i koniecznych do określenia. To, że przepisy mówią o określeniu "w szczególności" czy "powinny w szczególności określać", faktycznie nie daje możliwości ograniczenia elementów studium. Innymi słowy, przywołane wyrażenia należy rozumieć w ten sposób, że omawiane przepisy wskazują minimum elementów studium w zakresie jego zawartości (por. wyrok WSA z 11 kwietnia 2017 r., II SA/Wr 99/17, CBOSA).

Uzupełniając te wywody należy zauważyć, że oczywiście także w tym przypadku obowiązuje zasada, w myśl której studium musi zawierać wymagane elementy (ustalenia), o jakich mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. i w § 6 rozporządzenia, wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego studium, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (analogicznie w odniesieniu do obligatoryjnych elementów planu miejscowego - por. wyroki NSA: z 23 kwietnia 2010 r., II OSK 311/10; z 13 października 2011 r., II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., II OSK 1343/12, dostępne w CBOSA; por. też: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 15 Nb 6, s. 178;

I. Zachariasz (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, uw. 3 do art. 15). Trudno sobie jednak wyobrazić, aby w praktyce mogły zaistnieć takie okoliczności faktyczne - poza terenami wyłączonymi w studium całkowicie spod zabudowy - które uzasadniałyby odstępnie od ustalenia w studium jakichkolwiek parametrów i wskaźników urbanistycznych, względnie ograniczenia ich wyłącznie do wskaźnika liczby miejsc postojowych. W każdym razie, w ocenie Sądu, organy Gminy nie wykazały, aby takie okoliczności wystąpiły w przypadku terenów objętych zmianą Studium. Co więcej, argumentacja przedstawiona w odpowiedzi na skargę pozwala przypuszczać, że odstąpienie od określenia w uchwalonej zmianie Studium parametrów i wskaźników urbanistycznych było w rzeczywistości podyktowane nie tyle obiektywnymi okolicznościami (zwłaszcza wzmiankowaną specyfiką terenu), ile raczej subiektywnym przekonaniem o zasadności (celowości) pozostawienia organowi planistycznemu pełnej, niczym nie skrepowanej swobody w kształtowaniu parametrów zabudowy na etapie uchwalania (zmiany) m.p.z.p. Takie rozumowanie jest jednak sprzeczne z samą istotą studium. Akt ten jest bowiem formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne, i jako taki jest nie tylko aktem mającym określać założenia lokalnej polityki przestrzennej, ale także zawierać ustalenia wiążące przy sporządzaniu m.p.z.p. oraz elementy regulacyjne w postaci lokalnych zasad zagospodarowania. **Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak wyznacza nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego** (por. wyrok NSA z 24 października 2018 r., II OSK 3275/17, CBOSA; por. też *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 9 Nb 1 i 3, s. 88 i 89). Tym samym treść studium nie może pozostawiać całkowitej dowolności w kształtowaniu zabudowy w planie miejscowym, w szczególności wyraźnie "przenosząc" obowiązek ustalenia określonych, wymaganych parametrów lub wskaźników urbanistycznych na etap uchwalenia planu. **To studium winno określić ramy przyszłej zabudowy, a plan miejscowy ma je precyzować (konkretyzować).** Natomiast **brak jakiejkolwiek regulacji w studium określającej kształt (wartości graniczne) zabudowy powoduje, iż to faktycznie plan miejscowy spełnia obydwie role.** (...)"

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 155/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym stwierdzono, iż: „Jak wynika z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.p.z.p., w studium określa się w szczególności uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa

- w ust. 1 pkt 7 lit. d), **kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, na mocy którego 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. W warunkach niniejszej sprawy, jak słusznie zauważył Wojewoda, Rada dopuściła się naruszenia wskazanych przepisów z uwagi na pominięcie w treści studium **kluczowych dla ładu przestrzennego parametrów i wskaźników zabudowy, takich jak minimalna i maksymalna intensywność zabudowy oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej**. 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, CBOSA). Wbrew twierdzeniom Rady, zawartym w odpowiedzi na skargę, że podstawową zasadą jest nieingerowanie w zapisach studium w zakres ustaleń zarezerwowanych dla planu miejscowego, **podkreślić należy, że przytoczone przepisy nakładające obowiązek ustalenia w studium minimalnych i maksymalnych wskaźników urbanistycznych mają charakter przepisów bezwzględnie obowiązujących**. Tym samym przy uchwalaniu studium należy obligatoryjnie dokonać ustaleń przewidzianych w tych przepisach. Wyznaczenie wspomnianych wskaźników w żadnym razie nie stanowi ingerencji w materię zarezerwowaną dla planów miejscowych. **W studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, jak również określa podstawowe parametry i wskaźniki urbanistyczne**. Brzegowe zaś wartości wskaźników zabudowy nie muszą przejawiać się w skonkretyzowaniu ich określonymi liczbami miary, ale muszą być uchwytne na podstawie samej treści studium. Studium jako akt planistyczny określa bowiem politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu planu miejscowego (tak też w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 389/19, CBOSA).”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2332/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym stwierdzono, iż: „Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. 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. W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, 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).** Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p. przez parametry i wskaźniki urbanistyczne należy przez to rozumieć "parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40". **W kontekście powyższego prawidłowe jest stanowisko Wojewody, że użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwrot "minimalne i maksymalne parametry" odnosi się do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy).** Natomiast w części tekstowej zmiany studium pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, str. 36-41, nie określono jakichkolwiek parametrów oraz wskaźników urbanistycznych dla dokonywanej zmiany studium. (...) Podzielić należy ocenę organu nadzoru, że takie parametry i wskaźniki nie są wiążące, bowiem stanowią co najwyżej propozycję do rozważania na etapie sporządzania projektu planu miejscowego. (...) Tym samym, sformułowane w zmianie studium wytyczne do sporządzanych planów miejscowych są w tej sytuacji jedynie propozycjami, postulatami i zaleceniami i nie mogą być tym samym uznane za ustalenia wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych. (...) **Niewątpliwie w zmianie studium nie określono minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a także wytycznych do ich określenia w miejscowych planach**

zagospodarowania przestrzennego, bowiem studium jedynie proponuje się przyjęcie wszystkich wymienionych wskaźników, zaś w przypadku minimalnej powierzchni biologicznie czynnej wartość parametru nie została w sposób precyzyjny określona w formie jednoznacznej wartości granicznej, co oznacza, że zmiana studium w tym zakresie została podjęta z naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit, b ustawy o p.z.p.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 2006/19, w którym Sąd stwierdził: „Stosownie do § 6 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia, wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium obejmują ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, wskazując, że powinny one określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego; **ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, wskazujące, że powinny one w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ład 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.** Opierając się na przytoczonych regulacjach prawnych, również i w tym aspekcie sprawy organ nadzorczy trafnie zauważył, że w części tekstowej Zmiany Studium, w Kierunkach zagospodarowania przestrzennego - Etap II, ppkt 1.2.2.1. pn. Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów (str. 27 - 32) **nie określono parametrów oraz wskaźników urbanistycznych dla wyznaczonych na rysunku obszarów zabudowy: usługowo – mieszkaniowej, mieszkaniowo – usługowej, lotniskowej, usług publicznych, istniejącej produkcyjno - usługowej oraz produkcji obsługi rolnictwa.** Przyjęta przez Radę konstrukcja zmiany studium polegająca na częściowym przytoczeniu, w części tekstowej, wcześniejszych zmian Studium dokonanych na mocy wyżej wymienionych uchwał z 2008 r., 2010 r., 2011 r. i 2012 r., pomimo dokonania Zmiany Studium w odniesieniu do całego obszaru Gminy Słupno, skutkowała tym, że dla obszarów objętych wcześniejszymi zmianami pozostawiono część zapisów. Tym samym, w odniesieniu do obszarów zabudowy: mieszkaniowej z dopuszczeniem usług podstawowych, produkcyjno-usługowej i rekreacyjno-sportowej, obowiązują jednocześnie ustalenia zawarte odpowiednio na str. 29 – 32, 30 – 32 i 29 – 32. Wszystko to w istocie sprowadza się do tego, że dla obszarów o tożsamym charakterze obowiązują

inne wielkości w zakresie wskaźników: intensywności zabudowy, maksymalnej zabudowy, czy wysokości zabudowy. Akceptacja zaprezentowanego stanowiska organu nadzoru wiąże się również z wcześniejszą oceną Sądu, dokonaną wbrew stanowisku zajmowanemu przez skarżącą ("wszystkie wykreślenia znajdują się w przypisach"), że przypisy wskazujące na dodanie treści danej, wcześniejszej, zmiany Studium nie oznaczają wykreślenia tej treści z obecnej Zmiany Studium. Część obszarów objętych wcześniejszymi zmianami Studium została objęta modyfikacjami w części graficznej, w przeciwieństwie do części tekstowej. Uprawnione jest twierdzenie, że w odniesieniu do części terenów objętych wcześniejszymi zmianami obowiązywać mogą zamieszczone w części tekstowej różne (w rozumieniu odmienne) parametry i wskaźniki urbanistyczne. Dalej należy zgodzić się z Wojewodą, że skoro w Studium w 2.1 "Standardy zabudowy w strefach funkcjonalnych" jedynie "proponuje się" określone wskaźniki zagospodarowania terenów (str. 29-30), we wszystkich wcześniejszych jego zmianach, to oznacza, że w części tekstowej Zmiany Studium nie określono w sposób wiążący przy sporządzaniu planów miejscowych minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych. I wbrew argumentacji skarżącej są to ustalenia obowiązujące.";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 września 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1754/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym stwierdzono, iż: „Minister Infrastruktury, działając na podstawie art. 10 ust. 4 p.z.p w § 6 ustalił wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium wskazując na powinność określenia **m.in. minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych uwzględniających wymagania ładu przestrzennego w tym urbanistyki i architektury**, wskazania terenów do wyłączenia spod zabudowy a także wytycznych dla wymagań planów miejscowych. Skoro zatem studium miało spełniać tę powinność winno sprecyzować te parametry. **Minimalne i maksymalne wskaźniki urbanistyczne to nic innego niż wskaźniki "od-do"**. W związku z tym wywody skarżącego, że rozdział 1 Część 2, tom 2 załącznika do uchwały spełnia wymogi art. 10 ust. 2 pkt 1 lit b p.z.p. i § 6 pkt 2 rozporządzenia, nie zasługują na uwzględnienie. (...) O ile można się zgodzić ze skarżącym, że organ nadzoru ustalenia co do naruszenia oparł na użytym sformułowaniu "należy dążyć" jako stanowiącym postulat a nie wytyczną co do zakresu powierzchni biologicznie czynnej, które to rozumowanie nie jest do końca prawidłowe, to jednak nawet przy pominięciu tego poglądu należy ostatecznie dojść do wniosku, że organ gminy nie wskazał w sposób prawidłowy tego parametru, gdyż w odniesieniu do terenów 1 TW i 2 TW nie określił wskaźnika minimalnego – nie wiadomo do

jakiego poziomu można go obniżyć na terenach przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne oraz terenach które pozostaną lasami. Tego rodzaju zapisy studium nie spełniają wyrażonej w 9 ust. 4 p.z.p. zasady przejrzystości, czytelności a przede wszystkim jednoznaczności. Zwrócić należy

uwagę,

że nie spełniają kryterium zasad ładu przestrzennego ustalenia, iż wysokość budynków może wynosić od zero do 85 m. Tak ukształtowane parametry mogą co najwyżej wprowadzić chaos urbanistyczny, tym bardziej gdy mowa jest o tym, że budowle mogą być budowane wg indywidualnych potrzeb. Ta niejednoznaczność przesądza o wadliwości zapisów studium a nie niefortunność użytego w uchwale sformułowania "należy dążyć" Z uchwały mimo tego zapisu da się ustalić ww. parametry tyle tylko, że nie spełniają one wymogów ustawowych z powodów podanych wyżej. Ostatecznie zatem zapisy te są niezgodne z § 6 ust. 2 rozporządzenia. Wbrew wywodom skargi w odniesieniu do terenów TW1 i TW 2 nie chodzi o większe uszczegółowienie ale o sprecyzowanie tych parametrów w sposób jasny i precyzyjny. Tak aby przy sporządzaniu planu nie było dowolności w tym zakresie. Oczywiście ma rację skarżąca gmina,

*że szczegółowe parametry ustala się w planie miejscowym – o czym stanowi § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r, w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.2003.164.1587). **Jednakże Studium nie ma na celu określenia szczegółowych parametrów zabudowy dla danej działki ewidencyjnej ale określenia ram w jakich proponuje się sposób ukształtowania na danym terenie zabudowy. Te ramy to granice późniejszego planowania – co potwierdza powołany przez gminę komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod redakcją Z Niewiadomskiego, Wydawnictwo BECK Warszawa 2006.***

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę organ nadzoru stwierdza, iż podejmując przedmiotową uchwałę doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez istotne naruszenie art. 1 ust. 4 pkt 4, art. 9 ust. 1, ust. 3a, art. 10 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p., co doprowadziło do naruszającego przepis art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. błędnego wyznaczenia:

- kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów;
- kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczone pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy.

Stosownie bowiem do dyspozycji art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*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*”.

W przepisie tym ustawodawca wyraźnie zaznaczył logiczną kolejność działań przy sporządzaniu studium (opcjonalnie jego zmiany), co oznacza poprawne sporządzenie bilansu, które określa ramy wyznaczania zmian w kierunkach zagospodarowania przestrzennego. Skoro zatem w tym przypadku, bilans, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany z naruszeniem zasad określonych w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p., **to tym samym wpływa on bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego**, o których mowa w **art. 10 ust. 2 pkt 1** ustawy o p.z.p.

W konsekwencji, wszystkie wskazane powyżej kwestie należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowiące samodzielną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „*istotne*” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie*

przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

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

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały.

Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi

tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na ograny 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 X/59/2025 Rady Gminy Wierzbno z 24 marca 2025 r. *„w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wierzbno”*, 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/