



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 15 grudnia 2020 roku**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący

**Sędzia WSA Piotr Korzeniowski (spr.)**

Sędziowie

**Sędzia WSA Joanna Borkowska**

**Sędzia WSA Marzena Milewska - Karczewska**

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu **15 grudnia 2020 roku**  
sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**  
na uchwałę **Rady Gminy Wierzbica**  
z dnia **22 marca 2018 roku** nr **XLV/288/2018**  
w przedmiocie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków  
zagospodarowania przestrzennego gminy

**stwierdza, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem świadczy:

sekretarz sądowy  
  
Magdalena Walkowiak

Dnia 15 grudnia 2020 roku

### ZARZĄDZENIE

1. Udostępnić wyrok przez okres czternastu dni (art. 139 § 5 p.p.s.a.).
2. Po sporządzeniu uzasadnienia wyroku odpis wyroku z uzasadnieniem doręczyć:
  - a. pełnomocnikowi skarżącego – Rafałowi Makarewiczowi (pełnomocnictwo k. 25) wraz z pouczeniem o dopuszczalności, trybie i terminie wniesienia skargi kasacyjnej,
  - b. organowi administracji publicznej – Wójtowi Gminy Wierzbica reprezentującego radę Gminy Wierzbica wraz z pouczeniem o dopuszczalności, trybie i terminie wniesienia skargi kasacyjnej.

Sędzia WSA Piotr Korzeniowski

A.B.

## UZASADNIENIE

Dnia 22 marca 2018r. Rada Gminy Wierzbica podjęła uchwałę nr XLV/2018 „w sprawie uchwalenia zmiany nr 1 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wierzbica” (dalej: zmiana nr 1 Studium, uchwała z 22 marca 2018r.).

Skargę na powyższą uchwałę, pismem z 2 lipca 2020r., wniósł Wojewoda Mazowiecki (dalej: skarżący, Wojewoda, organ nadzoru), zarzucając jej naruszenie: art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 3 i 3a, art. 10 ust. 1 pkt 5 i 7, art. 10 ust. 1 pkt 11, art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 10 ust. 5, art. 10 ust. 7 pkt 2, art. 12 ust. 1, w związku z art. 27 oraz art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, ze zm., dalej: ustawą o p.z.p.), a także § 4 ust. 1 pkt 1 i 3, § 6 pkt 1, § 7 pkt 1 lit. a i d, § 7 pkt 3, 4 i 5, § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Wojewoda na podstawie art. 93 w zw. z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wniósł o: 1. stwierdzenie nieważności uchwały w całości, zasadzenie na rzecz Wojewody Mazowieckiego kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że Rada Gminy Wierzbica winna uwzględnić wszystkie dotychczasowe zmiany wprowadzone do pierwotnego studium, bowiem organ uchwałodawczy, w sposób szczególny związany był przepisem: art. 9 ust. 1, 3 i 3a oraz art. 10, w związku z art. 27, a także art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.; §§ 4, 6 i 7, w związku z § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jak również zarządzeniem zastępczym Wojewody Mazowieckiego z 5 października 2017 r. znak LEX-IV.742.104.2017, przy uwzględnieniu okoliczności faktycznych i prawnych określonych w uzasadnieniu do rozstrzygnięcia nadzorczego znak LEX-I.4131.3.2017.BŁ z 26 stycznia 2017 r. Według Wojewody, uwzględniając przywołane powyżej przepisy oraz podjęte uchwały, Rada Gminy Wierzbica winna zatem sporządzić: część tekstową stanowiącą spójny wewnętrznie tekst, uwzględniający aktualne dane będące podstawą do dokonywanej zmiany studium, w tym do wykonania bilansu, o którym mowa w przepisie art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., a także określenia nowych kierunków zagospodarowania

przestrzennego, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o p.z.p.; część tekstową stanowiącą spójny wewnętrznie tekst uwzględniający wprowadzenie przez Wojewodę Mazowieckiego udokumentowanego złoża kopalin; część tekstową spełniającą wymogi przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a więc zawierającą m.in. wytyczne a więc ustalenia wiążące dla sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, m.in. w zakresie funkcji oraz parametrów i wskaźników urbanistycznych w odniesieniu do wszystkich obszarów wskazanych w zmianie studium; część graficzną stanowiącą spójny wewnętrznie rysunek uwzględniający wydane zarządzenie zastępcze w zakresie obszarów udokumentowanych złóż kopalin; część tekstową i graficzną spójną wewnętrznie, uwzględniającą zasadę, że studium to opracowanie o charakterze kompleksowym sporządzonym w odniesieniu do całej gminy (w jej granicach administracyjnych).

Zdaniem Wojewody, część tekstowa zmiany studium nie uwzględnia zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego z 5 października 2017 r. znak LEX-IV.742.104.2017, w sprawie wprowadzenia obszarów udokumentowanych złóż kopalin do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbica. Tekst zmiany studium także w tym zakresie nie spełnia wymogu tekstu ujednoliczonego z wyróżnionymi zmianami, o którym mowa w § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 3 i ust. 3a, art. 12 ust. 1 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Wojewoda podkreśla, że zarządzenie zastępcze wprowadzające udokumentowany obszar kopalin do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wydane przez wojewodę, wywołuje takie same skutki prawne jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co wynika wprost z art. 208 ust. 2 ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2019 r., poz. 868, ze zm.). Tym samym ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbica (ze zm.), w zakresie uwarunkowań należy uwzględniać łącznie z wydanym zarządzeniem zastępczym. W związku z powyższym, aby zachować ujednoliczoną formę tekstu studium, sporządzając a następnie uchwalając jego zmianę, organy gminy winny uwzględnić, w załączniku nr

1, stanowiącym, zgodnie z § 2 pkt 1 uchwały jednolity tekst studium, w rozdziale 2. pn. „Diagnoza stanu gminy, pkt 2.4. pn. Środowisko przyrodnicze, w ppkt 2.4.3. pn. Kopaliny mineralne, obszary i tereny górnicze” zmiany wprowadzone zarządzeniem zastępczym Wojewody Mazowieckiego z 5 października 2017 r., znak LEX-IV-742.104.2017.

Część graficzna zmiany studium, w zakresie uwarunkowań, nie uwzględnia zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego z 5 października 2017 r. znak LEX-IV.742.104.2017, w sprawie wprowadzenia obszarów udokumentowanych złóż kopalin do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbica. Powyższe stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 1, ust. 3 i ust. 3a, art. 10 ust. 1 pkt 11 i art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 ust. 1 pkt 1 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z art. 208 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Zdaniem Wojewody, sama zmiana, oznaczona jako zmiana nr 1, nie stanowi spójnego dokumentu, lecz zawiera faktycznie odrębne (w rozumieniu niezależne) opisy stanu istniejącego, jak i ustalenia dotyczące dokonanej zmiany. Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę został sporządzony w odrębnym, niezależnym opracowaniu. Część jego wyników została co prawda przeniesiona do uwarunkowań, jednakże nie uaktualniono pozostałych treści studium, co w ocenie Wojewody, skutkuje brakiem zachowania jakiegokolwiek spójności w części opisującej, która ma bezpośredni wpływ na część regulacyjną, a więc na kierunki zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o naruszeniu: art. 9 ust. 1, ust. 3 i ust. 3a, art. 10 ust. 1, art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 27 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z wolą ustawodawcy kolejno dokonywane zmiany studium winny być wyróżnione zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, w taki sposób aby przeciętny odbiorca mógł jednoznacznie określić, kiedy i jakie ustalenia zostały wprowadzone oraz do jakiego obszaru się one odnoszą. Dokonywane zmiany winny uwzględniać konstrukcję pierwotnego studium, bowiem z założenia studium ma być aktem określającym politykę przestrzenną całej gminy (art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), zaś w związku z przepisem art. 9 ust. 3 i ust. 3a ustawy o p.z.p., każda zmiana winna uwzględniać konieczność aktualizacji wszystkich treści istotnych z punktu widzenia dokonywanej zmiany, w tym, przede wszystkim dotyczącej uwarunkowań.

W ocenie Wojewody, w przedmiotowej sprawie kluczowym jest fakt, że pomimo braku przywołania w podstawie prawnej uchwały art. 27, jak i art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. zarówno z tytułu, formy, jak i faktycznie dokonanych ustaleń wynika, że inkryminowana uchwała została podjęta w sprawie zmiany dotychczas obowiązującego studium i podjęta została jako kontynuacja prac planistycznych, po wydanym przez Wojewodę Mazowieckiego rozstrzygnięciu nadzorczym z 26 stycznia 2017 r., znak LEX-I.4131.3.2017.BŁ, na mocy którego stwierdzono nieważność uchwały Nr XXX/185/2016 Rady gminy Wierzbica z 28 grudnia 2016 r. „w sprawie uchwalenia Zmiany Nr 1 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbica”. Według Wojewody, 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. W celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy dokonać oceny chłonności: obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa; obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Dopiero zestawienie otrzymanych wartości chłonności i zapotrzebowania, pozwala na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, poza obszarami zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych i to tylko w takim zakresie, w jakim zapotrzebowanie przekracza tak określoną chłonność. W przypadku, gdy chłonność terenów zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów. Podstawą dokonania wszelkich wyliczeń zapotrzebowania są m.in. szczegółowe analizy i prognozy demograficzne dla danej gminy. W przedmiotowej uchwale brak jest jakichkolwiek wyliczeń oraz analiz w zakresie prognoz demograficznych na obszarze gminy Wierzbica.

Zamieszczone w uwarunkowaniach dane stanowiące podstawę do przeprowadzenia analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i prognoz demograficznych są dane z lat 2005 - 2006, a więc dane o charakterze historycznym.

Według Wojewody, w warunkach przedmiotowej sprawy nie chodzi o sytuację, w której studium opiera się na danych sprzed 12 - 13 lat, a aktualne analizy sporządzone zostały w odrębnym opracowaniu które nie stanowi integralnej części zmiany studium. Skoro bowiem ustawodawca w przepisie art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p. przesądził, 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 ustawy o p.z.p., to oznacza, że dokonywana zmiana studium w części dotyczącej uwarunkowań narusza przywołane powyżej przepisy i nie stanowi realizacji ustawowego celu, jakim jest wskazanie uwarunkowań, które służyć mają określeniu dalszych kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli zatem ustawodawca w przepisie art. 10 ust. 7 pkt 1 ustawy o p.z.p. przesądził, że przy określeniu maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę, bierze się pod uwagę maksymalną 30 letnią perspektywę, to dane sprzed 13 lat nie mogą stanowić żadnej podstawy do zastosowanych wyliczeń i winny być bezsprzecznie zaktualizowane na potrzeby dokonywanej zmiany studium. Pozostawienie w studium danych historycznych stanowiących blisko połowę maksymalnego okresu perspektywy, możliwej do przyjęcia przez sporządzającego studium, nie realizuje podstawowego celu sporządzenia uwarunkowań, które są w istocie, kluczem, punktem wyjścia do ustaleń kierunkowych, co wynika wprost z istoty studium, jak i konkretnie z przepisu art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także z § 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W ocenie Wojewody, analiza podjętej uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa zmiany studium nie stanowi spójnego, aktualnego dokumentu. Jeżeli zatem ze strony 110 tekstu studium wynika, że do dokonanej zmiany studium zostały sporządzone aktualne analizy i bilanse, to winny stanowić one integralną część dokumentu, co w praktyce oznacza konieczność uaktualnienia danych np. dotyczących: ludności, w tym jej struktury, a także prognoz demograficznych, w związku z obowiązkiem przeprowadzenia analiz demograficznych, o których mowa w przepisie: art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b, art. 10 ust. 5 pkt 1, w związku z art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p.; mieszkalnictwa oraz poziomu infrastruktury społecznej, w związku z

obowiązkiem przeprowadzenia analiz społecznych, o których mowa w przepisie: art. 10 ust. 1 pkt 5, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a, art. 10 ust. 5 pkt 1, w związku z art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p.; zatrudnienia, bezrobocia, działalności gospodarczej, a także budżetu gminy Wierzbica, w związku z obowiązkiem przeprowadzenia analiz ekonomicznych, o których mowa w przepisie: art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a i c, art. 10 ust. 5 pkt 1, art. 10 ust. 5 pkt 5 i 6, w związku z art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium określonych w: art. 10 ust. 1 pkt 5 i 7, art. 10 ust. 5 pkt 1, 5 i 6, w związku z art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p., a tym samym, w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi samoistną podstawę prawną do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Wojewoda podkreśla, że w dokumentacji prac planistycznych do inkryminowanej uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., znajduje się dokument zewnętrzny zawierający bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, sporządzony na potrzeby zmiany numer 1. Dokument taki pn. „Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę na terenie gminy Wierzbica”, (dalej: „Bilans ...”), datowany na czerwiec 2017 r., dołączony został do dokumentacji z przebiegu prac planistycznych do uchwały Nr XLV/288/2018 Rady Gminy Wierzbica uchwały z 22 marca 2018 r. „w sprawie uchwalenia Zmiany Nr 1 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbica”. Zdaniem Wojewody, dokładna analiza tekstu obu zmian oraz ich porównanie z ww. bilansem wskazuje, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium dotyczy również kwestii związanych z szacunkami w zakresie zapotrzebowania. Skarżący organ wskazuje, że kluczowym elementem oszacowania zapotrzebowania na nową zabudowę nie były jednak zarówno prognozy demograficzne, które w sposób jednoznaczny wskazują na spadek liczby ludności, ani faktyczna liczba budynków przyjętych do użytkowania, które wpływają na zasób nieruchomości na terenie gminy. Do obliczeń zapotrzebowania na nową zabudowę posłużyły bowiem co najwyżej dane dotyczące wydanych wypisów i wyrysów z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydanych decyzji o warunkach zabudowy, które w oczywisty sposób nie przekładają się na liczbę faktycznych realizacji, albowiem są one niezbędne przy innych czynnościach zarówno administracyjnych, jak i cywilnych, np. w celu dokonania podziału działki, zbycia nieruchomości, czy też np. służyć mogą celom sądowym itp. Według Wojewody, znacząco zawyżone dane posłużyły do

określenia zapotrzebowania na nową zabudowę. Zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową oszacowano na blisko 74% istniejących zasobów mieszkaniowych, przy prognozowanym spadku liczby ludności. Jest to jest to przeszacowanie 5 krotne w stosunku do 1 roku, a na przestrzeni 30 lat przeszacowanie to wynosi 150 krotność faktycznego przyrostu zasobów mieszkaniowych. Skarżący wskazuje na sprzeczności w zastosowanych wyliczeniach dotyczących określenia zapotrzebowania. Wojewoda uważa, że widać wewnętrzną sprzeczność przy określaniu zapotrzebowania, skoro bowiem z jednej strony wskazuje się, że maksymalne zapotrzebowanie wyniesie 536.250 m<sup>2</sup>, to nie jest możliwe by w innym miejscu minimalne zapotrzebowanie na zabudowę mieszkaniową szacowane było na poziomie 565.656 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, a więc na poziomie wyższym niż maksymalne. Powyższe oznacza, że minimalne zapotrzebowanie jest większe niż maksymalne zapotrzebowanie, liczone w powierzchni użytkowej zabudowy.

W ocenie Wojewody, przytoczone w skardze szacunki wskazują na zapotrzebowanie dwukrotnie przewyższające obecnie istniejące zasoby mieszkaniowe, zaś w kolejnych częściach bilansu szacunki te ulegają wielokrotnemu zwiększeniu, zawierają także kolejne podwarianty i to w sytuacji gdy sama gmina przewiduje stały spadek liczby mieszkańców.

Sam sposób dokonywanych szacunków zapotrzebowania wskazuje na brak możliwości jego zastosowania przy sporządzaniu studium. Zdaniem Wojewody, zestawienie wartości liczbowych wariantu minimalnego, optymalnego i maksymalnego wskazuje, że przy określeniu wariantu optymalnego, powiększono wynik wariantu minimalnego o dodatkowe 50%, a więc wariant optymalny stanowi zapotrzebowanie wynoszące 150% wariantu minimalnego, zaś w wariacie maksymalnym zapotrzebowanie zwiększono o kolejne 100% w stosunku do wariantu minimalnego, co tym samym oznacza, że wariant maksymalny wynosi 200 % wartości powierzchni użytkowej wariantu minimalnego.

Dodatkowo tak wyliczone poszczególne warianty zapotrzebowania zostały po raz kolejny powiększone o kolejne powierzchnie dla których wskazano nowe zapotrzebowanie dla funkcji usługowo - sportowo rekreacyjnej oraz pod funkcję produkcyjną, magazynów i składów. Powyższe wyliczenia wynikają również z ustaleń samego studium zawartego na str. 111 załącznika nr 1 do inkryminowanej uchwały,

stanowiącego tekst uwarunkowań. Skarżący wskazuje, że tak określone zapotrzebowanie nie spełnia żadnych wymogów określonych w przepisie art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p., które nakazuje, by maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone było w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, albowiem w przedmiotowym przypadku zapotrzebowanie to określone zostało w sposób łączny dla wszystkich funkcji i to w wielu wariantach.

Zdaniem Wojewody, zapotrzebowanie, a w jego następstwie także chłonność, winna być określona odrębnie przynajmniej dla podstawowych obszarów funkcjonalnych. Nie jest zatem możliwe by w skład obszarów budownictwa wielofunkcyjnego wchodziły np. obszary związane z możliwością realizacji przemysłu, baz, składów, usług produkcyjnych, czy rozwoju przedsiębiorczości. Ponadto samo określenie zapotrzebowania, w trzech wariantach, w ramach których określono wiele podwariantów, uniemożliwia prawidłowe wykonanie bilansów oraz oszacowanie faktycznej możliwości predysponowania nowych terenów z przeznaczeniem pod daną funkcję. W przedmiotowym przypadku nie dość, że zapotrzebowanie określono faktycznie dla jednej skumulowanej funkcji, to dodatkowo uczyniono to w różnych wariantach. Ponadto nie wskazano na jakiej podstawie przyjęto wskazane wartości i w jaki sposób skorelowane one zostały z faktycznymi prognozami demograficznymi, tym bardziej, iż wielokrotnie przewyższają one istniejące zasoby mieszkaniowe.

W ocenie Wojewody, prawidłowa wykładnia przepisu art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p., w ramach którego ustawodawca posłużył się pojęciem maksymalnego w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, oznacza, że gmina zobowiązana jest do określenia jednego możliwego scenariusza zapotrzebowania nie zaś jego wariantowości, dodatkowo sporządzonych na podstawie bliżej nieokreślonych danych, które automatycznie zostały powiększone odpowiednio o 50 i 100%.

W studium nie dokonano oceny chłonności obszarów: o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa; przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Zgodnie z opracowanym „Bilansem...”, a także z ustaleń części tekstowej studium wynika jednoznacznie, iż chłonność obszarów o

wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej sporządzono w oparciu o ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także na podstawie obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zamiast w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno- przestrzennej.

Zdaniem Wojewody, bilans sporządzony został z istotnym naruszeniem przepisów art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a, b i d, art. 10 ust. 5, 6 i 7 ustawy o p.z.p. Istotność naruszenia zasad sporządzania studium, w tym zakresie, sprowadza się przede wszystkim do wariantowego określenia zapotrzebowania oraz wariantowej oceny chłonności, co całkowicie uniemożliwia wykonanie bilansu. Dodatkowo zarówno przy określaniu zapotrzebowania, jak i oceny chłonności nie dokonano jej w odniesieniu do poszczególnych funkcji zabudowy, lecz oszacowano ją w sposób skomasowany. Potwierdzeniem tego jest poniższa tabela zamieszczona na str. 118 tekstu studium.

W ocenie Wojewody, poszczególne warianty zapotrzebowania powiększono odpowiednio o 30% (wariant minimalny), o 80% (ustawowe 30 + dodatkowe 50%) oraz o 130% (ustawowe 30 + dodatkowe 100%), przy czym w ramach przepisów art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p. dopuszczalne jest co najwyżej zwiększenie zapotrzebowania maksymalnie o 30%. Należy przy tym zauważyć, iż nawet wariant minimalny zapotrzebowania (dla zabudowy mieszkaniowej) oszacowany został na poziomie wyższym niż maksymalne zapotrzebowanie określone na podstawie wydanych wypisów i wyrysów z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i to przy zastosowanym wskaźniku przeliczeniowym powierzchni terenu na powierzchnię użytkową wynoszącą 0,25. Tymczasem część chłonności oszacowano w oparciu o wskaźnik 0,23, zaś w przypadku chłonności obszarów objętych planem miejscowym faktycznie zastosowano wskaźnik wynoszący 0,216. W zastosowanych wyliczeniach stwierdzono szereg błędów rachunkowych, przy czym w przypadku chłonności oszacowano ją w odniesieniu do ustaleń poprzednio obowiązującego studium zamiast dokonać oceny chłonności obszarów: o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa; przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-

przestrzennej. Zdaniem Wojewody, wszystkie ww. naruszenia stanowią samodzielną podstawę prawną do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Zapotrzebowanie na nowa zabudowę, w zestawieniu z obliczona chłonnością wskazuje na niemożność wyznaczenia nowych terenów pod taką zabudowę, poza tymi przesądzeniami planistycznymi oraz poza zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenna. W tej sytuacji w związku z dyspozycją art. 10 ust. 5 pkt 4 lit, a ustawy o p.z.p. brak jest możliwości, wyznaczania nowych obszarów na takie funkcje. Wyznaczenie nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę pomimo braku takich możliwości, oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania studium.

Według Wojewody, powyższym działaniem, doprowadzono tym samym także do wyznaczenia nowego obszaru poza ostatecznymi wynikami nawet błędnie wykonanego bilansu. Obszar ten znajduje się przy tym poza zwartą strukturą funkcjonalno - przestrzenną, która zawiera się w ramach pierwotnie uchwalonego studium z 2008 r., a to oznacza kwalifikowane - istotne - naruszenie zasad sporządzania zmiany studium.

W ocenie Wojewody, skoro zatem bilans, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany z naruszeniem zasad określonych w art. 10 ust. 5 - 7 ustawy o p.z.p., to tym samym wpływa on bezpośrednio na planowany kierunek zagospodarowania przestrzennego. Powyższe oznacza, że zmiana studium, w kształcie przyjętym na podstawie uchwały Nr XLV/288/2018 Rady Gminy Wierzbica z 22 marca 2018 r. „w sprawie uchwalenia Zmiany Nr 1 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbica”, podjęte zostało z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, i tym samym w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Skarżący podkreśla, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Wierzbica było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę, w tym udokumentowanie faktycznych potrzeb do delimitacji nowych obszarów, w tym danych o wiarygodnym charakterze. Dopiero wykonane w sposób spełniający warunki ustawowe: analizy, bilanse terenów przeznaczonych pod zabudowę, określenie zapotrzebowanie na nową zabudowę, a także jednoznacznie określone możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i

infrastruktury technicznej służących realizacji zadań własnych gminy, stanowić może podstawę do prawidłowego, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy. Braki w powyższym zakresie należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, ewentualnie orzeczenie, iż zaskarżona uchwała jest niezgodna z prawem.

W ocenie Wojewody, brak przekazania, przez organ wykonawczy gminy, uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, w terminie 7 dni od daty jej podjęcia oznacza, że nastąpiło uchybienie, o którym mowa w art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, które wyłącza ze stosowania przepis szczególny, o którym mowa w art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sadami administracyjnymi, a tym samym umożliwia stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, po upływie 1 roku od daty podjęcia takiej uchwały.

W przedmiotowej sprawie sama uchwała wraz z jednym załącznikiem oznaczonym numerem 4 stanowiącym rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu zmiany nr 1 Studium... została przekazana przez Wójta Gminy Wierzbica pismem z 26 marca 2018 r. i doręczona do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, Delegatura - Placówka Zamiejscowa w Radomiu w dniu 30 marca 2018 r. Z kolei pełna wersja uchwały zawierająca wszystkie załączniki, w tym najważniejsze dla dokonywanej zmiany studium, tj. tekst studium oraz załączniki graficzne, a także dokumentacja z przebiegu prac planistycznych została przekazana wraz z pismem Wójta Gminy Wierzbica z 4 kwietnia 2018 r. znak: OP.0007.02.2018 i doręczona osobiście do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 6 kwietnia 2018 r., co potwierdza stosowna prezentata na ww. piśmie przewodnim.

Powyższe oznacza, że uchwała zawierająca wszystkie załączniki oraz dokumentację prac planistycznych została przekazana i doręczona z naruszeniem terminów, o których mowa w 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., co na mocy art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym

oznacza konieczność stwierdzenia nieważności inkryminowanej uchwały, pomimo upływu jednego roku od dnia jej podjęcia.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Wierzbica (dalej: Wójt) wniósł o oddalenie skargi w całości. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę podniesiono, że zmiana Nr 1 Studium..., została podjęta w związku z licznymi wnioskami mieszkańców sołectwa Rzeczków w sprawie utworzenia nowych terenów budowlanych w granicach ich sołectwa, umożliwiających rozbudowę istniejących i budowę nowych budynków mieszkalnych i gospodarczych związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. Redakcja tekstu zmiany studium została dokonana w sposób czytelny i przejrzysty dla każdego odbiorcy i stanowi tekst ujednolicony.

Wójt wyjaśnił, że przy opracowaniu zmiany Nr 1 Studium..., zostały spełnione wymagania określone w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; zachowana została procedura planistyczna wynikająca z ustawy co zawiera załączona do uchwalonej zmiany Nr 1 Studium... „dokumentacja prac planistycznych”, w zakresie dokonanej zmiany, ograniczającej się do granic i zakresu określonego w uchwale inicjującej. Dokumentacja prac planistycznych zawiera materiały z przeprowadzonej procedury planistycznej przy opracowaniu projektu zmiany Nr 1 Studium..., z której jednoznacznie wynika, że zostały zachowane wymagania związane z procedurą opracowania dokumentu planistycznego, oraz że nie zostały naruszone zasady i tryb sporządzania zmiany studium. Według Wójta, przy opracowaniu zmiany Nr 1 Studium... uwzględnione zostały uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy (diagnoza, analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, prognozy demograficzne, możliwości finansowe gminy), uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę na terenie gminy Wierzbica. W ocenie Wójta, redakcja treści przedmiotowego dokumentu planistycznego jest wykonana w sposób przyjęty przez jego autora i zawiera wszystkie treści wymagane przepisami prawa. Wprowadzona nowa treść zmiany Nr 1 Studium... jest czytelna i przejrzysta, co daje gwarancję opracowania kolejnego dokumentu planistycznego jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego. Wójt podkreśla, że w momencie sporządzania zmiany studium i związanego z nim bilansu... nie było szczegółowych wytycznych oraz definicji części zjawisk wymagających analizy, wymagało to stworzenia

pewnego schematu działań uznanych wówczas za właściwy i realizowania ich. Kolejne lata dają inne spojrzenie na tego typu problematykę. Kolejne nowe spojrzenie nastąpi w oparciu o zmianę przepisów i kolejne wyroki sądu. Zdaniem Wójta, w okresie sporządzania zmiany studium i związanego z nimi bilansu ... nie było szczegółowych wytycznych oraz definicji części zjawisk wymagających analizy, wymagało to stworzenia pewnego schematu działań uznanych wówczas za właściwy i realizowania ich. Od momentu wejścia w życie przepisu dotyczącego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, wydanych zostało wiele wyroków, które niewątpliwie interpretują i przedstawiają wykładnię zapisów określonych w ustawie. Zdaniem Wójta, kolejne lata dadzą kolejne nowe spojrzenie na tę problematykę, w oparciu o zmianę przepisów i kolejne wyroki sądów.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.**

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta wykonywana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała Rady Gminy Wierzbica nr XLV/288/2018 z 22 marca 2018 r. „w sprawie uchwalenia zmiany nr 1 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wierzbica” (dalej: zmiana nr 1 Studium). A zatem przedmiotem jest przyjęta zaskarżoną uchwałą zmiana dotychczas obowiązującego w gminie Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju. Ocena legalności tego aktu winna być tym samym dokonana z uwzględnieniem regulacji art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U z 2017 r. poz. 1073 ze zm., dalej: ustawa o p.z.p.), który jako przepis szczególny w stosunku do art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) określa przesłanki nieważności uchwały podjętej w tym przedmiocie w zakresie węższym niż

w przypadku stwierdzenia nieważności uchwał na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Z treści tej regulacji jednoznacznie wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie „zasad sporządzania studium” oraz pojęcie „trybu sporządzania studium”. Tryb sporządzania studium odnosi się niewątpliwie do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do jego uchwalenia począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, a skończywszy na jego uchwaleniu (art. 11-12 ustawy o p.z.p.). Natomiast zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zamieszczonych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej, co w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zostało uregulowane przede wszystkim w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu postanowień przewidzianych w art. 1 ust. 2, 3 i 4 ww. ustawy.

Z treści przywołanego wyżej art. 28 ustawy o p.z.p. jasno wynika także, że ustawodawca wprowadził przesłankę istotności naruszenia zarówno co do naruszenia zasad, jak i trybu sporządzania studium. Tym samym, nie każde naruszenie w tym zakresie będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny. Dodać także należy, że zmiana studium następuje w takim trybie w jakim jest ono uchwalane (art. 27 ustawy o p.z.p.). A zatem nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. W konsekwencji pominięcie lub 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.

Dokonując oceny zaskarżonej uchwały z 22 marca 2018r. nr XLV/288/2018 Rady Gminy Wierzbica w sprawie uchwalenia zmiany nr 1 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wierzbica (dalej: zmiana nr 1 Studium) w kontekście przesłanek określonych w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., Sąd stwierdził, że przy jej podjęciu Rada Gminy Wierzbica w istotny sposób naruszyła

zasady i tryb sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W ocenie Sądu, uzasadnione okazały się zarzuty postawione w skardze przez organ nadzoru, wskazujące na naruszenie zasad sporządzania studium.

Rada Gminy Wierzbica winna uwzględnić wszystkie dotychczasowe zmiany wprowadzone do pierwotnego studium, ponieważ obowiązek ten organu uchwałodawczego wynika z: art. 9 ust. 1, 3 i 3a oraz art. 10, w związku z art. 27, a także art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.; §§ 4, 6 i 7, w zw. z § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jak również z zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego z 5 października 2017 r. znak LEX-IV.742.104.2017, przy uwzględnieniu okoliczności faktycznych i prawnych określonych w uzasadnieniu do rozstrzygnięcia nadzorczego znak LEX-I.4131.3.2017.BŁ z 26 stycznia 2017 r. Rada Gminy Wierzbica winna sporządzić: część tekstową stanowiącą spójny wewnętrznie tekst, uwzględniający aktualne dane będące podstawą do dokonywanej zmiany studium, w tym do wykonania bilansu, o którym mowa w przepisie art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., a także określenia nowych kierunków zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o p.z.p.; część tekstową stanowiącą spójny wewnętrznie tekst uwzględniający wprowadzenie przez Wojewodę Mazowieckiego udokumentowanego złoża kopalin; część tekstową spełniającą wymogi przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a więc zawierającą m.in. wytyczne czyli ustalenia wiążące dla sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, m.in. w zakresie funkcji oraz parametrów i wskaźników urbanistycznych w odniesieniu do wszystkich obszarów wskazanych w zmianie studium; część graficzną stanowiącą spójny wewnętrznie rysunek uwzględniający wydane zarządzenie zastępcze w zakresie obszarów udokumentowanych złóż kopalin; część tekstową i graficzną spójną wewnętrznie, uwzględniającą zasadę, że studium to opracowanie o charakterze kompleksowym sporządzonym w odniesieniu do całej gminy (w jej granicach administracyjnych).

Wskazać należy, że część tekstowa zmiany studium nie uwzględnia zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego z 5 października 2017 r. znak LEX-

IV.742.104.2017, w sprawie wprowadzenia obszarów udokumentowanych złóż kopalin do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbica. Tekst zmiany studium nie spełnia wymogu tekstu ujednoliconego z wyróżnionymi zmianami, o którym mowa w § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 3 i ust. 3a, art. 12 ust. 1 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbica (ze zm.), w zakresie uwarunkowań należy uwzględnić łącznie z wydanym zarządzeniem zastępczym.

Zgodzić należy się z Wojewodą, że część graficzna zmiany studium, w zakresie uwarunkowań, nie uwzględnia zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego z 5 października 2017 r. znak LEX-IV.742.104.2017, w sprawie wprowadzenia obszarów udokumentowanych złóż kopalin do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbica. Powyższe stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 1, ust. 3 i ust. 3a, art. 10 ust. 1 pkt 11 i art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 ust. 1 pkt 1 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z art. 208 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Zmiana nr 1, nie stanowi zatem spójnego dokumentu, lecz zawiera faktycznie odrębne, niezależne opisy stanu istniejącego, jak i ustalenia dotyczące dokonanej zmiany. Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę został sporządzony w odrębnym, niezależnym opracowaniu. Część jego wyników została przeniesiona do uwarunkowań, jednakże nie uaktualniono pozostałych treści Studium, co oznacza brak zachowania jakiegokolwiek spójności w części opisującej, która ma bezpośredni wpływ na część regulacyjną, a więc na kierunki zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi naruszenie: art. 9 ust. 1, ust. 3 i ust. 3a, art. 10 ust. 1, art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 27 ustawy o p.z.p.

Pomimo braku przywołania w podstawie prawnej uchwały art. 27, jak i art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. zarówno z tytułu, formy, jak i faktycznie dokonanych ustaleń wynika, że zaskarżona uchwała została podjęta w sprawie zmiany dotychczas obowiązującego studium i podjęta została jako kontynuacja prac planistycznych, po wydanym przez Wojewodę Mazowieckiego rozstrzygnięciu nadzorczym z 26 stycznia 2017 r., znak LEX-I.4131.3.2017.Bł., na mocy którego stwierdzono nieważność

uchwały Nr XXX/185/2016 Rady gminy Wierzbica z 28 grudnia 2016 r. „w sprawie uchwalenia Zmiany Nr 1 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbica”. Ma rację Wojewoda, że 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. 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, powinno pozwolić na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, poza obszarami zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych i tylko w takim zakresie, w jakim zapotrzebowanie przekracza tak określoną chłonność. Zamieszczone w uwarunkowaniach dane stanowiące podstawę do przeprowadzenia analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i prognoz demograficznych z lat 2005 - 2006, są danymi o charakterze historycznym.

Analiza podjętej uchwały pozwala stwierdzić, że część tekstowa zmiany studium nie stanowi spójnego, aktualnego dokumentu. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium określonych w: art. 10 ust. 1 pkt 5 i 7, art. 10 ust. 5 pkt 1, 5 i 6, w związku z art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p., a tym samym, w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowiło samoistną podstawę prawną do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W dokumentacji prac planistycznych do zaskarżonej uchwały, znajduje się dokument zewnętrzny zawierający bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, sporządzony na potrzeby zmiany numer 1. Dokument taki pn. „Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę na terenie gminy Wierzbica”, (dalej: „Bilans ...”), datowany na czerwiec 2017 r., dołączony został do dokumentacji z przebiegu prac planistycznych do uchwały Nr XLV/288/2018 Rady Gminy Wierzbica uchwały z 22 marca 2018 r. „w sprawie uchwalenia Zmiany Nr 1 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbica”. Ma rację

Wojewoda, że dokładna analiza tekstu obu zmian oraz ich porównanie z ww. bilansem wskazuje, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium dotyczy również kwestii związanych z szacunkami w zakresie zapotrzebowania. Wskazać należy, że znacząco zawyżone dane posłużyły do określenia zapotrzebowania na nową zabudowę. Sposób dokonywanych szacunków zapotrzebowania wskazuje na brak możliwości jego zastosowania przy sporządzaniu Studium. Poszczególne warianty zapotrzebowania zostały po raz kolejny powiększone o kolejne powierzchnie dla których wskazano nowe zapotrzebowanie dla funkcji usługowo-sportowo rekreacyjnej oraz pod funkcję produkcyjną, magazynów i składów.

Zgodzić należy się z Wojewodą, że zapotrzebowanie, a w jego następstwie także chłonność, winna być określona odrębnie przynajmniej dla podstawowych obszarów funkcjonalnych. Nie jest zatem możliwe by w skład obszarów budownictwa wielofunkcyjnego wchodziły np. obszary związane z możliwością realizacji przemysłu, baz, składów, usług produkcyjnych, czy rozwoju przedsiębiorczości. Samo określenie zapotrzebowania, w trzech wariantach, w ramach których określono wiele podwariantów, uniemożliwia prawidłowe wykonanie bilansów oraz oszacowanie faktycznej możliwości predysponowania nowych terenów z przeznaczeniem pod daną funkcję.

W studium nie dokonano oceny chłonności obszarów: o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa; przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Zgodnie z opracowanym „Bilansem...”, a także z ustaleń części tekstowej studium wynika jednoznacznie, że chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej sporządzono w oparciu o ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także na podstawie obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zamiast w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno- przestrzennej. W konsekwencji bilans sporządzony został z istotnym naruszeniem przepisów art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a, b i d, art. 10 ust. 5, 6 i 7 ustawy o p.z.p. Istotność naruszenia zasad sporządzania studium, w tym zakresie, sprowadza się przede wszystkim do wariantowego określenia zapotrzebowania oraz

studium... została przekazana przez Wójta Gminy Wierzbica pismem z 26 marca 2018 r. i doręczona do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, Delegatura - Placówka Zamiejscowa w Radomiu w dniu 30 marca 2018 r. Z kolei pełna wersja uchwały zawierająca wszystkie załączniki, w tym najważniejsze dla dokonywanej zmiany studium, tj. tekst studium oraz załączniki graficzne, a także dokumentacja z przebiegu prac planistycznych została przekazana wraz z pismem Wójta Gminy Wierzbica z 4 kwietnia 2018 r. znak OP.0007.02.2018 i doręczona osobiście do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 6 kwietnia 2018r., co potwierdza stosowna prezentata na ww. piśmie przewodnim.

Sąd nie podzielił poglądu Wojewody przedstawionego w skardze, że uchwała zawierająca wszystkie załączniki oraz dokumentację prac planistycznych została przekazana i doręczona z naruszeniem terminów, o których mowa w 90 ust. 1 u.s.g. oraz art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., co na mocy art. 94 ust. 1 u.s.g. oznacza konieczność stwierdzenia nieważności skarżonej uchwały, pomimo upływu jednego roku od dnia jej podjęcia. W ocenie Sądu, Wójt wykonał obowiązek określony w art. 90 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Przepis ten mówi wprost o obowiązku przekazania uchwał, a nie uchwał wraz z dokumentacją. Na gruncie prawa konstytucyjnego charakterystykę instytucji prawnej obowiązku przeprowadza F. Siemieński. Wyodrębniając części składowe pojęcia obowiązku, wskazuje na następujące zależności: „1) zachodzi tu brak możliwości wyboru określonego postępowania ze strony adresata obowiązku, przeciwnie, istnieje nakaz lub zakaz określonego postępowania; 2) obowiązek zawsze wynika z prawa w znaczeniu przedmiotowym, inaczej mówiąc, nie ma obowiązku bez normy; 3) w przypadku sporu, konieczność wskazania podstawy prawnej, z której wynika obowiązek określonego postępowania obywatela, ciąży na organie państwowym żądającym wykonania tego obowiązku przez obywatela; 4) na państwie ciąży powinność podjęcia starań w celu zapewnienia realizacji obowiązków przez obywatela przy czym idzie tu o zabezpieczenie interesu ogólnospołecznego, jak i innych obywateli” (F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976, s. 124 – 125). Wskazać należy, że Wojewoda nie kwestionuje przekazania w terminie zaskarżonej uchwały wraz z jednym załącznikiem oznaczonym nr 4 stanowiącym

wariantowej oceny chłonności, co całkowicie uniemożliwia wykonanie bilansu. Dodatkowo zarówno przy określaniu zapotrzebowania, jak i oceny chłonności nie dokonano jej w odniesieniu do poszczególnych funkcji zabudowy, lecz oszacowano ją w sposób skomasowany. Potwierdzeniem tego jest poniższa tabela zamieszczona na str. 118 tekstu studium.

Wskazać należy, że część chłonności oszacowano w oparciu o wskaźnik 0,23, zaś w przypadku chłonności obszarów objętych planem miejscowym faktycznie zastosowano wskaźnik wynoszący 0,216. W zastosowanych wyliczeniach dokonano szeregu błędów rachunkowych wykazanych prawidłowo przez Wojewodę. W przypadku chłonności oszacowano ją w odniesieniu do ustaleń poprzednio obowiązującego studium zamiast dokonać oceny chłonności obszarów: o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa oraz przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Wszystkie ww. naruszenia stanowią samodzielną podstawę prawną do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Wyznaczenie nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę pomimo braku takich możliwości, oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania studium.

Zgodzić należy się także z Wojewodą, że zmiana studium, w kształcie przyjętym na podstawie uchwały Nr XLV/288/2018 Rady Gminy Wierzbica z 22 marca 2018 r. „w sprawie uchwalenia Zmiany Nr 1 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wierzbica”, podjęta została z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, i tym samym w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Sąd orzekający w tym składzie nie zgodził się z Wojewodą, że w niniejszej sprawie nastąpiło uchybienie, o którym mowa w art. 94 ust. 1 u.s.g., a tym samym zaistniała podstawa do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, po upływie 1 roku od daty podjęcia takiej uchwały. Z akt sprawy oraz wyjaśnień Moniki Wojtyry z Wydziału Nadzoru Prawnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przekazanych do Sądu w korespondencji e-mail w dniu 15 grudnia 2020r. wynika, że sama uchwała wraz z jednym załącznikiem oznaczonym numerem 4 stanowiącym rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu zmiany nr 1

rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu zmiany nr 1 studium. Z woli ustawodawcy w myśl art. 94 ust. 1 nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. W art. 94 ust. 1 u.s.g. ustawodawca odwołał się do obowiązku określonego w art. 90 ust. 1 u.s.g., a nie do obowiązku określonego w art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p.. Wójt zatem wykonał obowiązek w sposób ścisły, tak jak w istocie uregulował to ustawodawca w art. 90 ust. 1 u.s.g. Z tych powodów Sąd orzekł jak w sentencji wyroku uznając, że przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności uchwały.

Odnosząc się do wniosku strony skarżącej o zasądzenie kosztów postępowania, należy zauważyć, że zgodnie z art. 200 p.p.s.a., w razie uwzględnienia skargi przez sąd przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. W warunkach niniejszej sprawy strona skarżąca, na podstawie art. 100 u.s.g., była zwolniona od opłat sądowych, wobec czego nie przysługiwał jej także zwrot wydatków, o których mowa w ww. przepisie. Nadto strona skarżąca nie była reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego, lecz była reprezentowana przez piastuna organu tj. Konstantego Radziwiłła Wojewodę Mazowieckiego.

W rezultacie w sprawie nie mógł znaleźć także zastosowania art. 205 p.p.s.a. Wobec powyższego brak było podstaw prawnych do zasądzenia zwrotu kosztów postępowania na rzecz strony skarżącej.

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem świadczy:

sekretarz sądowy

Magda... ulkowiak