

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV

tel. (61) 85-66 732 lub 85-66 865

Data: 30 listopada 2020 r.

Sygn. akt IV SA/Po 426/20

W odpowiedzi na pismo nr 1024/20

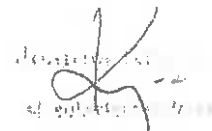
sygnaturę akt Sądu

Rada Gminy Duszniki
ul. Sportowa 1
64-660 Duszniki

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 26 listopada 2020 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 25 września 2020 r. wraz z uzasadnieniem w sprawie ze skargi Wojewody Wielkopolskiego.

Jednocześnie zwraca akta administracyjne.



Załączniki:

1. odpis prawomocnego wyroku z uzasadnieniem,
2. akta administracyjne – 1 segregator.

Sygn. akt: IV SA/Po 425/20



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

W składzie: Przewodniczący, Sędziowie, Asesor sądowy, Protokolant

Przewodniczący	Sędzia	NSA Jerzy Stankowski
Sędzia		WSA Tomasz Grossmann (spr.)
Asesor sądowy		WSA Maria Grzymisławska-Cybulska
Protokolant	st. sekretarz sądowy	Anna Kaczmarek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 września 2020 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Gminy Duszniki
z dnia 28 maja 2019 r. nr IX/55/19
w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
gminy Duszniki

1. stwierdza, że zaskarżona uchwała jest niezgodna prawem;
2. zasądza od Gminy Duszniki na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy

25.09.2020
WSA (P. 425/20)
20.11.2020

UZASADNIENIE

W dniu 28 maja 2019 r. Rada Gminy Duszniki (dalej też jako „Rada Gminy”) podjęła Uchwałę nr IX/55/19 (zwaną dalej „Uchwałą”) w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Duszniki (zwanego dalej „Studium”), która weszła w życie z dniem podjęcia (§ 6 Uchwały).

Pismem z 06 marca 2020 r. znak: KN-I 0552.18.2020.16 Wojewoda Wielkopolski (dalej też jako „Wojewoda” lub „Skarżący”), reprezentowany przez r.pr. Elżbietę Ściesielską, zaskarżył w całości Uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu i wniósł o stwierdzenie jej nieważności – jako podjętej z istotnym naruszeniem zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – a także o zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz Skarżącego kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi jej autor wyjaśnił na wstępie, że Uchwała została doręczona Wojewodzie 05 czerwca 2019 r. Następnie stwierdził – analizując zgodność sporządzonego bilansu z regulacjami art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.; w skrócie „u.p.z.p.”) – że ustalone zapotrzebowanie (wartości str. 78-79 pkt 8.9 Studium) dla zabudowy mieszkaniowej wynosi 65 749 m², natomiast dla zabudowy związanej z usługami oraz przemysłem 379 980 m². W dalszej części bilansu (Tab. 37 - str. 92) wyznaczono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę ogółem w ilości 5 693 917 m² (3 416 350 m² powierzchni użytkowej zabudowy mieszkaniowej i 2 277 566 m² powierzchni użytkowej zabudowy przemysłowej). W Tab. 37 ustalone zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową, wynikające m.in. z uzupełnienia istniejącej zabudowy w zwartych obszarach osadniczych, oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Natomiast możliwości uzupełnienia zabudowy w powyższych obszarach zgodnie z ustawą uwzględniane są w ramach określenia chłonności terenów, a nie określania ilości zapotrzebowania na nową zabudowę. (W tym miejscu na marginesie Wojewoda wskazał, że zapotrzebowanie na poziomie 3 416 350 m² powierzchni użytkowej zabudowy mieszkaniowej, zgodnie z przyjętą prognozą 35 m² pow. użytkowej na osobę, przekłada się na 97 610 mieszkańców, przy obecnej liczbie 8 836 mieszkańców). Tymczasem chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę –

poza obszarami zwartej zabudowy - wynosi zgodnie ze Studium (Tab. 36, str. 91) ogółem 7 064 386,58 m² (900 111,64 m² powierzchni użytkowej zabudowy mieszkaniowej i 6 164 274,93 m² powierzchni użytkowej zabudowy przemysłowej). Zatem, wskazał Wojewoda, nie należy planować nowej zabudowy, zarówno mieszkaniową, jak i przemysłową (pkt. 8.9 Studium), mimo to w dalszej treści bilansu przewidziano lokalizację nowej zabudowy.

Podsumowując ten fragment rozważań Wojewoda stwierdził, że gmina nie powinna dokonać przedmiotowej zmiany studium w kierunku wyznaczenia nowych terenów zabudowy na terenach położonych poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi do zabudowy. Wskazał, że w art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności Uchwały, 39 (str. 97-98) wyznaczona w Studium planowana zabudowa zlokalizowana poza obszarami zwartymi oraz obowiązującymi planami miejscowymi wynosi 1 069 781,14 m². W ocenie Skarżącego nieuwzględnienie wyników bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę stanowi o naruszeniu art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności Uchwały.

Ponadto Wojewoda wskazał, że na rysunku Studium określającym kierunki zagospodarowania przestrzennego oznaczono skalę 1:10 000, a na rysunku określającym uwarunkowania oznaczono skalę 1:20 000, faktycznie jednak obydwa przedstawione są w tej samej skali.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Duszniki (dalej też jako „Wójt”) wniósł o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów skargi wyjaśnił na wstępie, że Studium jest dokumentem wyrażającym przyjętą politykę przestrzenną gminy Duszniki (zwanej też dalej „Gminą”). Wyznaczone w nim nowe tereny zabudowy wynikają z przemyślanej strategii umożliwiającej osiągnięcie założonych celów rozwoju Gminy, w tym m.in. zapewnienie mieszkańcom możliwie najlepszego poziomu życia oraz dążenie do rozwoju gospodarczego, wpływającego na wizerunek Gminy jako nowoczesnej i dynamicznie się rozwijającej. Dalej Wójt wskazał, że w rozdziale nr 8.13 (str. 92) „Zapotrzebowanie na nową zabudowę, a chłonność obszarów” w tabeli nr 37 przedstawiono zapotrzebowanie na nową zabudowę w Gminie ogółem w liczbie 5 693 917 m². W tabeli nr 37 omyłkowo nie ujęto możliwości, jaką daje ustawodawca w art. 10 ust. 7 pkt 2 u.p.z.p., pozwalając brać pod uwagę niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz o nie więcej niż 30%. Zatem – zdaniem autora odpowiedzi na skargę –

należy przyjąć, że zapotrzebowanie na nową zabudowę Gminy, po uwzględnieniu niepewności procesów rozwojowych, wynosić będzie 7 402 092,10 m² (wzrost o 30% w stosunku do sumy zapotrzebowania oszacowanej na poziomie 5 623 217 m²). Z kolei w rozdziale 8.12 (str. 91) „Chłonność obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (zwartych obszarów osadniczych) oraz obszarów przeznaczonych pod zabudowę w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego” w tabeli nr 36 ustalono chłonność ww. obszarów na poziomie 7 064 386,58 m². Zatem określona chłonność nie przekracza zapotrzebowania na nową zabudowę – zapotrzebowanie to jest wyższe o 337 705,52 m². W rozdziale 8.14 (str. 94) „Lokalizowanie zabudowy na terenach poza obszarami zwartymi i obowiązującymi planami miejscowymi” w tabeli nr 38 przedstawiono powierzchnię planowanej zabudowy poza obszarami zwartymi oraz planami miejscowymi na poziomie 1 069 781,14 m². W ramach tej powierzchni wyznaczono tereny przeznaczone pod całkowicie nową zabudowę wynoszące ok. 337 705,52 m², w tym przede wszystkim pod rozwój gospodarczy, usługowo-produkcyjny Gminy. Pozostałą część terenów poza zwartymi obszarami, w wysokości ok. 732 075,62 m², stanowią tereny, dla których wydane zostały warunki zabudowy, a w następstwie pozwolenia na budowę, tereny w trakcie zabudowy, tereny stanowiące ogrody przy istniejącej zabudowie, zwłaszcza zagrodowej. Nie należy ich rozpatrywać jako terenów pod nową zabudowę, co być może nie zostało należycie w Studium wyjaśnione. Ewentualna korekta pozycji nr 1.3 w tabeli nr 38 nie miałaby wpływu na zmianę kierunków rozwoju wyznaczonych na załączniku graficznym do Studium i opisanych w tekście. Zatem – w ocenie Wójta – analizując powyższe należy przyjąć, że ustalając w Studium nowe tereny pod zabudowę nie naruszono przepisów art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Odnosząc się z kolei do kwestii skali, w jakiej wykonane zostały rysunki Studium, autor odpowiedzi na skargę wyjaśnił, że zgodnie z Uchwałą załącznikami do niej są m.in. plansza „Studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Duszniki – uwarunkowania rozwoju” sporządzona na kopii mapy topograficznej w skali 1:20 000, stanowiąca załącznik nr 3, oraz plansza „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Duszniki – kierunki rozwoju” sporządzona na kopii mapy topograficznej w skali 1:10 000, stanowiąca załącznik nr 4. W ustalonej skali oba rysunki zostały uchwalone i przedstawione w wersji graficznej. Rysunek uwarunkowań stanowi pomniejszenie skali 1:10 000 do skali 1:20 000, co przedstawia zarówno opis skali na rysunku planu, jak i podziałka liniowa.

Na rozprawie w dniu 25 września 2020 r. pełnomocnik organu Gminy podtrzymał wnioski i wywody odpowiedzi na skargę, z tym że obok wniosku o oddalenie skargi złożył wniosek ewentualny o stwierdzenie, że Uchwała została wydana niezgodnie z prawem, zamiast stwierdzenia jej nieważności. Pełnomocnik podtrzymał też wywody w skrócie wedle których nie mają one charakteru istotnego, a zarzut dotyczący skali rysunku Studium jest w ogóle chybiony.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skargę na prezydencką uchwałę Rady Gminy Olszówka wywodzi w niniejszej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1980 r. o samorządzie gminnym (obecnie Dz. U. z 2020 r. poz. 713; w skrócie „u.s.g.”).

W związku z tym należy wskazać, że w świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy; a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie: „CBOSA”).

W niniejszej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od otrzymania Uchwały, tj. od podanego w skardze dnia 05 czerwca 2019 r., nie orzekł o jej nieważności, wobec czego był władny zaskarżyć Uchwałę w trybie art. 93 u.s.g.

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. 2167, z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), 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 obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.; w skrócie „p.p.s.a.”) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Stosownie do treści art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008, II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10; wszystkie orzeczenia dostępne w CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie Uchwała nr IX/55/19 Rady Gminy Duszniki z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Duszniki – w zaskarżonym przez Wojewodę zakresie, tj. w całości.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (w skrócie „studium”), jest aktem organu jednostki samorządu terytorialnego (tu: Rady Gminy) z zakresu administracji publicznej, nie będącym wszakże aktem prawa miejscowego, co wprost wynika z art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (ówcześnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.; w skrócie „u.p.z.p.”). Tym samym bez wątpienia zalicza się ona do kategorii aktów, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.

Mając powyższe na względzie Sąd uznał skargę Wojewody za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania. Rozpoznawszy zaś – uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Uchwała, czy uchwała w sprawie studium jest obarczona wadą (niezgodność z prawem), sąd administracyjny dokonuje przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu (w brzmieniu obowiązującym od 11 listopada 2015 r.) 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 sprawie studium. Istotne naruszenie zasad sporządzania studium – przesłankę formalną zgodności studium z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie „zasad sporządzania studium” – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności studium z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) tego aktu planistycznego, a więc z jego merytoryczną zawartością (część tekstowa i graficzna, pozostałe załączniki do uchwały o uchwaleniu studium), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (podobnie w odniesieniu do analogicznych pojęć „trybu” oraz „zasad” sporządzania planu miejscowego – zob. wyroki NSA: z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08, dostępne w CBOSA).

Zarzuty podniesione w skardze Wojewody dotyczą wyłącznie istotnego naruszenia zasad sporządzania studium, w zakresie dotyczącym sporządzania i uwzględniania w treści studium tzw. bilansu terenów pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, ust. 2 pkt 1 i ust. 5-7 u.p.z.p.

Przystępując do merytorycznej analizy podniesionych w skardze zarzutów, należy zauważyć na wstępie, że w świetle art. 3 ust. 1 u.p.z.p. do zadań własnych gminy należy, co do zasady, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (w skrócie „m.p.z.p.”). Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.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

o kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium, zawierające część tekstową i graficzną, sporządza wójt, burmistrz albo prezydent miasta, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem (art. 9 ust. 2 u.p.z.p.). Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy (art. 9 ust. 3 u.p.z.p.). Z kolei, jak stanowi art. 9 ust. 3a u.p.z.p., zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1 u.p.z.p.

Ostatnio wskazany przepis (art. 10 ust. 1 u.p.z.p.) wymienia w sposób niewyczerpujący uwarunkowania, jakie należy uwzględnić przy sporządzaniu studium. W szczególności – zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p. – w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające z 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.

W konsekwencji – w myśl art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. – w studium określa się m.in., uwzględniając ww. bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę: (1) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, (2) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy.

Zgodnie zaś z art. 10 ust. 5 u.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 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, wyznaczonych zgodnie z wytycznymi funkcjonalnymi określonymi w Uchwałach Sejmiku Gminy, w tym w Uchwałach z dnia 28 sierpnia 2008 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 wytyczne 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.

Działania, o których mowa w cytowanym art. 10 ust. 5 u.p.z.p. mogą wymagać powtórzenia, na zasadzie analizy wariantów lub realizacji procesu iteracyjnego, oraz powtórzenia wszystkich lub części z nich, także w połączeniu z innymi czynnościami przeprowadzanymi w ramach prac nad projektem studium (art. 10 ust. 6 u.p.z.p.). Określając zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w ust. 5 pkt 1, bierze się pod uwagę: (1) perspektywę nie dłuższą niż 30 lat; (2) niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nie więcej niż o 30% (art. 10 ust. 7 u.p.z.p.).

Z zestawienia cytowanych przepisów wynika, że sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p. – a zwłaszcza sformułowanie wskazanego w art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p. „maksymalnego w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę” w sposób wadliwy, bo np. bez dostatecznego oparcia w wynikach analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych lub możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c u.p.z.p., albo na skutek błędnego operowania danymi wynikającymi z tych analiz – będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie (z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością) na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy.

W judykaturze trafnie podkreśla się, że dla oznaczenia wagi i znaczenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w przyjęciu określonych rozwiązań przypisanych przez ustawodawcę ma szczegółowa regulacja w art. 10 ust. 5 u.p.z.p. Przesądza to o zakwalifikowaniu do zasad sporządzenia studium, sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Sporządzenie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, w tym na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy (zob. wyrok NSA z 09.01.2018 r., II OSK 1608/17, CBOSA). W konsekwencji wskazuje się, że brak oparcia treści studium w prawidłowo sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznany za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (zob. wyrok NSA z 27.11.2018 r., II OSK 2916/16, CBOSA). Zdaniem Sądu

w niniejszym składzie, analogiczny skutek będzie miało zwykłe także oparcie treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie

Taka sytuacja, w ocenie Sądu, wystąpiła w rozpoznawanej sprawie

Po pierwsze, załącznikom nr 1 i nr 2 do Studium, w których Studium przewiduje oparcie „maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę” na potrzeby sporządzanego w Studium bilansu terenów określono nie jeden, a dwa parametry „maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę”, i to o diametralnie różnych wartościach. Pierwszy, określony w poświęconym *expressis verbis* temu parametrowi punkcie 8.9 uwarunkowań Studium (pt. „Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę”, s. 78-79), wynosi w rozdziale 10 „Zapotrzebowanie na nową zabudowę” 65 749 m² powierzchni użytkowej nowej zabudowy przemysłowej (w tym: usługowej), odpowiednio: 379 980 m². Natomiast drugi, podany w punkcie 8.13 uwarunkowań Studium (pt. „Zapotrzebowanie na nową zabudowę, a chłonność obszarów”, s. 92-93), opiewa na 3 416 350 m² powierzchni użytkowej nowej zabudowy mieszkaniowej oraz 2 277 566 m² powierzchni użytkowej nowej zabudowy przemysłowej – łącznie 5 693 917 m² (s. 92). I to właśnie owo drugie „maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę” zostało przyjęte przez autorów Studium do dalszych kalkulacji bilansowych; bez jakichkolwiek wyjaśnień i uzasadnień, w tym bez wyjaśnienia relacji, w jakiej ten drugi parametr pozostaje do kilka stron wcześniej (bo na s. 78-79) określonego, pierwszego „maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę” – zapotrzebowania, zauważmy, ponad pięciokrotnie (w przypadku zabudowy przemysłowej) oraz ponad pięćdziesięciokrotnie (w przypadku zabudowy mieszkaniowej) niższego od ostatecznie wziętego do bilansu.

Po drugie, tylko pierwszy z dwóch ww. parametrów „maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę” – ten określony na s. 78-79 uwarunkowań Studium – znajduje swoje oparcie w analizach zawartych w Studium, jak tego wymaga art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., a zwłaszcza w prognozie demograficznej. Drugi z parametrów „maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę” – podany na s. 92 uwarunkowań Studium – wymogów wynikających z ww. przepisu nie spełnia. Albowiem art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p. wymaga, aby maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę zostało sformułowane „na podstawie” analiz (ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy). Oznacza to, że przyjęta w bilansie konkretna wielkość

ww. parametru (wyrażona w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy) powinna logicznie – w tym, gdzie to możliwe, także arytmetycznie – wynikać z tych analiz, a zwłaszcza z zawartych w nich danych, i to w sposób umożliwiający intersubiektywną weryfikację prawidłowości określenia tego parametru (por. wyroki WSA: z 30.03.2017 r., IV SA/Po 956/16; z 16.05.2019 r., IV SA/Po 133/19 – CBOSA). Tymczasem formułując owo drugie maksymalne zapotrzebowanie, na s. 92 Studium wskazano wprawdzie, że uczyniono to „[n]a podstawie przeprowadzonych analiz ekonomicznych, finansowych, środowiskowych, społecznych i gospodarczych oraz prognozy demograficznej”, ale twierdzenie to jawi się jako całkowicie gołosłowne i nie znajdujące dostatecznego oparcia w zamieszczonych w Studium analizach: ekonomicznych (pkt 8.1, s. 60-66), finansowych (pkt 8.2, s. 66-69), środowiskowych (pkt 8.3, s. 70), społecznych i gospodarczych (pkt 8.4, s. 70-71), możliwości finansowania (pkt 8.6, s. 72-76) ani w prognozie demograficznej (pkt 8.5, s. 71-72). Przeciwnie, ta ostatnia prognoza wyraźnie dowodzi wręcz całkowitego oderwania wielkości przyjętego, na potrzeby bilansu terenów, maksymalnego zapotrzebowania zwłaszcza na nową zabudowę mieszkaniową od przewidywanych zmian społeczno-gospodarczych. Jak bowiem trafnie wytknięto w skardze, zapotrzebowanie na przyjętym poziomie 3 416 350 m² powierzchni użytkowej zabudowy mieszkaniowej, zgodnie z przyjętym założeniem 35 m² pow. użytkowej na osobę, przekłada się na liczbę 97 610 mieszkańców. Tymczasem według danych z zawartej w Studium prognozy demograficznej, mieszkańców Gminy Duszniki w 2046 r. ma być...11 080 (s. 72 uwarunkowań Studium), a więc niemal dziewięć razy mniej.

Po trzecie, nawet tak niezasadnie „przewymiarowane” maksymalne zapotrzebowanie w skali gminy na nową zabudowę – w łącznej wielkości, przypomnijmy, 5 693 917 m² powierzchni użytkowej nowej zabudowy – nie przewyższa, ustalonej w Studium, chłonności zwartych obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej (tzw. zwartych obszarów osadniczych) oraz chłonności obszarów zlokalizowanych poza ww. zwartymi obszarami osadniczymi, przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę – wynoszącej, odpowiednio: 5 078 855,59 m² (s. 86) oraz 1 985 530,99 m² (s. 91), tj. łącznie 7 064 386,58 m² (s. 91). Zdawali sobie z tego jasno sprawę autorzy Studium, którzy na s. 93 *expressis verbis* przyznali, że „maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę nie przekracza sumy powierzchni użytkowej rezerw terenów na terenie obszarów zwartych oraz miejscowych

planów zagospodarowania przestrzennego". W kontekście tak jednoznacznie sformułowanej konkluzji, zawarte w odpowiedzi na skargę wyjaśnienie, jakoby „omyłkowo nie ujęto rozmiarów, jaka daje usłownienie w art. 10 ust. 7 pkt 2 u.p.z.p.”,

zawołało jako „niezrozumiałe”.

Stąd zaś – jak z powyższego wynika – nawet tak „przewymiarowane” maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę nie przekracza chłonności terenów, to wyznaczenie mimo to, w Studium, lokalizacji nowej zabudowy poza granicami terenów zwanych obszarów osadniczych oraz terenów przeznaczonych w obowiązujących m.p.z.p. pod zabudowę – i to w wymiarze 1 069 781,14 m² (s. 96) –

w Studium błędnie bierze art. 10 ust. 7 pkt 2 u.p.z.p. za

„w przypadku zwiększenia ustalonego maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę o owe, rzekomo omyłkowo pominięte w Studium 30%, wynikające z niepewności procesów rozwojowych, o których mowa w art. 10 ust. 7 pkt 2 u.p.z.p. Tak ustalone zapotrzebowanie (w łącznej wysokości 7 402 092,10 m²) przewyższałoby bowiem istniejącą chłonność jedynie o 337 705,52 m², co oznacza, że do wyznaczonych w Studium 1 069 781,14 m² nowych lokalizacji pod zabudowę „brakowałoby” w bilansie nadal 732 075,62 m². Tłumaczenie w odpowiedzi na skargę, iż ta ostatnia wielkość obejmuje „tereny, dla których wydane zostały warunki zabudowy, a w następstwie pozwolenia na budowę, tereny w trakcie zabudowy, tereny stanowiące ogrody przy istniejącej zabudowie, zwłaszcza zagrodowej. Nie należy ich rozpatrywać jako terenów pod nową zabudowę, co być może nie zostało należycie w Studium wyjaśnione”, jawi się jako niewiarygodne. O jego nierzetelności dodatkowo może świadczyć fakt, że tereny objęte decyzjami o warunkach zabudowy, o których mowa w tym wyjaśnieniu, według zapisów Studium zostały już raz w uwzględnione – przy ustalaniu maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę. Wszak w dotyczącej tego parametru Tabeli nr 37 podano, że ów parametr ustalono m.in. na podstawie „analiz wydanych decyzji o warunkach zabudowy” (s. 92).

Wszystko to prowadzi do wniosku, że zaskarżona Uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania studium, w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., przy czym – w ocenie Sądu – owa wadliwość dotyka niepodzielnie całej Uchwały.

Ponieważ jednak od dnia podjęcia zaskarżonej Uchwały – która nie jest aktem prawa miejscowego – która terminowo została przedłożona organowi nadzoru – upłynął

już ponad rok, to mając na uwadze dyspozycję art. 94 ust. 1 u.s.g., Sąd nie był władny stwierdzić jej nieważności. W związku z tym, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 1 u.s.g., Sąd stwierdza, że zaskarżona Uchwała jest niezgodna z prawem (pkt 1 skrajnego wyroku).

Co do opłat pomysłowych (pkt 2 skrajnego wyroku) Sąd nie jest w stanie opierać się na art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie reprezentującego Skarżącego radcy prawnego, ustalone według stawek minimalnych, na podstawie § 16 ust. 2 w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 265), w wysokości 480 zł.