

ODPIS



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 lutego 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Anna Sękowska
Sędziowie Sędzia WSA Małgorzata Małaszewska-Litwiniec (spr.)
 Sędzia WSA Jarosław Łuczaj

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w dniu 11 lutego 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego
na uchwałę Rady Gminy Czernice Borowe
z 16 marca 2018 r., nr 254/XXV/18
w przedmiocie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania
przestrzennego gminy

stwierdza, że zaskarżona uchwała wydana została z naruszeniem prawa.



Wzrosty oryginalne właściwe podpis

Wzrosty zgodność z oryginałem

UZASADNIENIE

Rada Gminy Czernice Borowe (dalej Rada Gminy) podjęła 16 marca 2018 r. uchwałę nr 254/XXV/18 „w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czernice Borowe” (dalej: zmiana Studium, uchwała z 16 marca 2018 r.).

Skargę na tę uchwałę, pismem z 3 czerwca 2020 r., wniósł Wojewoda Mazowiecki (dalej: Skarżący, Wojewoda, Organ nadzoru), zarzucając jej naruszenie: art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 10 ust. 5, art. 12 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, ze zm.- zwanej dalej u.p.z.p., a także § 4 ust. 1 pkt 1 i 4, § 4 ust. 2, § 6 pkt 1 i 2 oraz § 7 i § 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), w związku z art. 27 u.p.z.p.

Wojewoda na podstawie art. 93 w zw. z art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wniósł o stwierdzenie niezgodności zaskarżonej uchwały z prawem oraz o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Organ nadzoru wskazał, że Rada Gminy podejmując 5 września 2013 r. uchwałę Nr 277/XXV/13 zainicjowała proces sporządzania zmiany obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czernice Borowe przyjętego na podstawie uchwały Nr 191/XXII/02 Rady Gminy Czernice Borowe z 26 kwietnia 2002 r., zmienionej uchwałą Nr 194/XXIV/05 z 24 października 2005 r. W § 2 uchwały inicjującej postanowiono, iż: „Zmiana Studium obejmie obszar w granicach administracyjnych gminy.”. W ocenie Organu nadzoru, przystępując do sporządzania zmiany studium w granicach administracyjnych gminy niezbędne jest uaktualnienie wszelkich niezbędnych treści związanych z dokonywaną zmianą, przy czym warunek ten dotyczy zarówno części tekstowej, jak i graficznej. Wojewoda podkreślił, że Rada Gminy uchwalając zmianę studium związana była przepisami art. 9 ust. 1 i 3a oraz art. 10 w związku z art. 27 u.p.z.p. oraz § 4, 6 i 7 w zw. z § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Uwzględniając przywołane przepisy oraz podjęte uchwały, Rada Gminy winna zatem sporządzić część tekstową i graficzną zawierającą

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

wszystkie dotychczasowe zmiany studium ze wskazaniem, które zapisy (w rozumieniu treści) zostały z nich wykreślone, a które zostały dodane; ujednoczoną, z wyróżnioną zmianą, zawierającą spójną część tekstową oraz spójną część graficzną, zarówno w zakresie uwarunkowań, jak i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na dokonywanie zmian w odniesieniu do obszaru całej gminy Czernice Borowe, a ponadto spójną wewnętrzną część tekstową i graficzną, uwzględniającą zasadę, że studium to opracowanie o charakterze kompleksowym sporządzonym w odniesieniu do całej gminy (w jej granicach administracyjnych).

W ocenie Organu nadzoru, analiza podjętej uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa zmiany studium, określona w załączniku nr 1 oraz nr 2 do uchwały, stanowi de facto całkowicie nowy, niezależny od wcześniejszych ustaleń tekst obejmujący zarówno uwarunkowania, jak i kierunki zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, w ramach każdej części dołączono tekst - odpowiednio uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego - poprzednio obowiązującego studium, który został przekreślony, w całości, jako nieaktualny. Jednocześnie wprowadzono do obiegu zupełnie nową, niezależną i samodzielną część graficzną obejmującą uwarunkowania oraz kierunki zagospodarowania przestrzennego, bez określenia zmian, które zostały w niej dokonane. Zdaniem Wojewody, inkryminowana uchwała, w części graficznej nie spełnia zatem wymogu przepisów art. 10 ust. 1, w związku z art. 27 u.p.z.p., a także przepisów § 4 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz § 7 w związku z § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Na potrzeby niniejszej skargi Wojewoda przyjął zatem, że przedmiotowa uchwała jest całkowicie nowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czernice Borowe.

Organ odwoławczy podkreślił dalej, że stosownie do art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 5 u.p.z.p., zmienionych przez art. 41 pkt 3 lit. a, lit. b tiret pierwsze i lit. c ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777, ze zm.), 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.

Podał, że z przywołanych przepisów wynika, iż w celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy dokonać oceny chłonności

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa, a ponadto należy przeprowadzić ocenę chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

Zdaniem Wojewody, 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.

Nawiązując do tej kwestii Skarżący wskazał, że dopiero ostateczny wynik bilansu, winien stanowić podstawę, w związku z przepisem art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. do wyznaczenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy. Tymczasem w niniejszej sprawie bilans terenów, zamiast w uwarunkowaniach, zamieszczony został na końcu załącznika nr 2 do uchwały stanowiącej część II tekstu studium pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Czernice Borowe. Tym samym bilans terenów, który służyć miał prawidłowemu określeniu kierunków zagospodarowania przestrzennego, umieszczony został de facto na końcu studium.

Pomijając także tę okoliczność Skarżący podniósł, że sporządzony bilans nie spełnia wymogów określonych w powołanych przepisach.

Wojewoda podkreślił, że jedyne informacje dotyczące szacowania zapotrzebowania na nową zabudowę przedstawione zostały w części tekstowej kierunków zagospodarowania przestrzennego, stanowiących załącznik nr 2 do inkryminowanej uchwały, Rozdział 17. pn. „Bilans terenów”, punkt 17.4. pn. „Podsumowanie bilansu” (str. 49 załącznika nr 2), w brzmieniu: „W niniejszym studium wyznaczono jeden kierunek rozwoju zabudowy, który obejmował zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, jednorodziną, zagrodową. Kierunek ten dopuszczał zabudowę usługową jako uzupełnienie innych rodzajów zabudowy. Jak wynika z przeprowadzonych analiz oraz wniosków mieszkańców, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na tereny zabudowy mieszkaniowej (w/w rodzajów) wielorodzinnej, jednorodzinnej, z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej i usług nieuciążliwych

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

wynosi ok. 4 444 444 m² powierzchni użytkowej p.u. Uwzględniając niepewność procesów rozwoju wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę w stosunku do wyników analiz o nie więcej niż 30 %, zapotrzebowanie to wynosi ok. 5 777 778 m² p.u. W związku z relatywnie niskim zapotrzebowaniem na nową zabudowę ograniczono wyznaczanie kierunków jej rozwoju poza terenami jednostek osadniczych. Powierzchnia terenów, dla których ustalono kierunek rozwoju związany z zabudową mieszkalną wielorodzinną, jednorodziną, zagrodową i usługową w przeliczeniu na metry powierzchni użytkowej, zgodnie ze wskaźnikami i parametrami określonymi w studium, stanowi ok. 4 445 000 m²."

Z powyższych zapisów studium wynika zatem jedynie, iż dla potrzeb wyliczeń bilansu przyjęto wartość zapotrzebowania na nową zabudowę wynoszącą 5 777 778 m² powierzchni użytkowej, nie wskazano przy tym jakichkolwiek analiz oraz wyliczeń w tym zakresie. Powyższych wyliczeń nie zamieszczono również w dokumentacji prac planistycznych, a także w piśmie wyjaśniającym Wójta Gminy Czernice Borowe z 24 października 2018 r., stanowiącym odpowiedź na wątpliwości Organu nadzoru w tym zakresie. Szczegółowa analiza szczątkowej informacji w zakresie zapotrzebowania wskazuje, że określono je jedynie w odniesieniu do jednej wyróżnionej funkcji zabudowy, obejmującej zarówno zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, mieszkaniową jednorodziną, zagrodową, jak i zabudowę usługową. Stanowi to naruszenie art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., który obliguje do określenia maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

Organ nadzoru nadmienił, że w kierunkach zagospodarowania przestrzennego określono różne funkcje zabudowy, w tym m. in. obszary zabudowy mieszkaniowej, usług nieuciążliwych, zabudowy zagrodowej oraz oddzielnie obszary działalności gospodarczej, produkcyjnej, usługowej, składów i magazynów, a także „tereny specjalne”, a więc obszary, na których dopuszcza się zabudowę związaną z prowadzonym gospodarstwem rolnym, w tym zabudowę zagrodową. Jeżeli zatem nie określono jakiegokolwiek zapotrzebowania dla obszarów działalności gospodarczej, produkcyjnej, usługowej, składów i magazynów oraz określonych w studium jako „tereny specjalne”, to tym samym nie dokonano jakiegokolwiek bilansowania w zakresie tych funkcji, a tym samym, na podstawie przepisu art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., brak było jakichkolwiek podstaw prawnych do ich wyznaczania w kierunkach

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

rozwoju oraz określenia dla nich jakichkolwiek parametrów i wskaźników urbanistycznych, o których mowa odpowiednio w ramach § 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W ocenie Wojewody jest to istotne naruszenie zasad sporządzania studium i na podstawie dyspozycji art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi bezpośrednią podstawę do stwierdzenia nieważności zmiany studium.

Wojewoda, odnosząc się do szacunków odnośnie zapotrzebowania na zabudowę mieszkaniową (wielo i jedno - rodzinną, a także zagrodową) i zabudowę usługową, zauważył ponadto, że zgodnie z cytowanymi zapisami studium oraz wyjaśnieniami Organu wykonawczego wynika, że zapotrzebowanie na nową zabudowę dokonano nie w oparciu o prognozę demograficzną, do czego zobowiązuje przepis art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., lecz łącznie w oparciu o sumę powierzchni wnioskowanych do zamiany przeznaczenia terenów i terenów planowanych do zainwestowania przez gminę Czernica Borowe. Suma owych „potrzeb” wynikająca ze złożonych wniosków właścicieli nieruchomości i „potrzeb” stwierdzonych przez gminę, niezależnie od prognoz demograficznych oraz innych analiz, stała się podstawą do ogólnego oszacowania zapotrzebowania.

Skarżący wskazał, że pomijając fakt zastosowanych wyliczeń zapotrzebowania, gmina Czernica Borowe w żaden wiarygodny sposób nie przedłożyła danych oraz wyliczeń zapotrzebowania określonego w kierunkach zagospodarowania przestrzennego na poziomie 4 444 444 m². Jeżeli bowiem, zgodnie z wyjaśnieniami Organu wykonawczego podstawą do wyliczeń była wartość 3 200 000 m², którą następnie skorygowano o współczynnik zabudowy wynoszący 0,42 oraz współczynnik uśrednionej liczb kondygnacji wynoszący 3,33, to ostateczna wartość zapotrzebowania winna wynieść 4 475 520 m², a po zwiększeniu zapotrzebowania winna wynieść 5 818 176 m² powierzchni użytkowej. Oznacza to, że nawet ten bardzo ogólny sposób wyliczenia zapotrzebowania różni się o 40.398 m² powierzchni użytkowej.

Skarżący wskazał, że ustawodawca, przy określaniu zapotrzebowania, nie wykluczył prowadzenia analiz dotyczących potrzeb właścicieli nieruchomości, czy potrzeb gminy, niemniej jednak podstawą do wyliczeń zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową winny być przede wszystkim pogłębione analizy demograficzne, których na potrzeby niniejszego studium nie przeprowadzono. Co

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

więcej, w tekście studium brak jest wskazania wprost prognozowanej liczby mieszkańców. Jedynym odniesieniem do prognozy demograficznej jest zapis zawarty w załączniku nr 2 do uchwały stanowiącym tekst kierunków zagospodarowania przestrzennego, str. 47, w którym stwierdzono, że: „Analiza opracowań planistycznych dotyczących demografii pokazuje, że liczba ludności na terenie Gminy wskazuje tendencję malejącą. Według danych GUS, w perspektywie 30-letniej, liczba ludności w Gminie zmniejszy się o ok. 15%.”

Wojewoda podkreślił, że nawet tak błędnie wyliczone zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową, usług nieuciążliwych i zabudowy zagrodowej na podstawie ogólnych danych zawartych w tekście studium, w zestawieniu z obliczoną chłonnością obszarów objętych obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, wskazuje na niemożność wyznaczenia nowych terenów pod taką zabudowę, poza tymi przesądzeniami planistycznymi oraz poza zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną. Skoro bowiem: „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”), zaś zapotrzebowanie określone zostało na poziomie 5 777 778 m², co oznacza, że chłonność ta przewyższa zapotrzebowanie o 58 996 m² powierzchni użytkowej. Już chociażby z tego powodu, w związku z dyspozycją art. 10 ust. 5 pkt 4 lit, a ustawy o p.z.p., brak jest możliwości, wyznaczenia nowych obszarów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, usług nieuciążliwych i zabudowy zagrodowej.

Zdaniem Organu nadzoru na tę okoliczność wskazuje również sama gmina. Na str. 49 załącznika nr 2 do uchwały, stanowiącego tekst studium część II pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Czernice Borowe, w rozdziale 17.4. pn. Podsumowanie bilansu konkludując, że: „W Gminie Czernice Borowe chłonność terenów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostek osadniczych zawiera się w chłonności terenów przeznaczonych w miejscowych planach pod zabudowę, ponieważ pokrycie miejscowymi planami obejmuje wszystkie jednostki osadnicze gminy. Porównanie maksymalnej chłonności terenów w jednostkach osadniczych oraz objętych miejscowymi planami wynoszącej ok. 5 836 774 m² p.u. z maksymalnym zapotrzebowaniem na nową zabudowę, które wynosi ok. 5 777 778 m² p.u. pokazuje, że maksymalna chłonność w pełni zaspokaja potrzeby mieszkaniowe występujące w

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

Gminie Czernice Borowe”.

Wojewoda zauważył zatem, że jeżeli, jak stwierdzono w cytowanym fragmencie ustaleń studium, zwarta struktura funkcjonalno-przestrzenna pokrywa się z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjętego na podstawie uchwały Nr 100/IX/2003 Rady Gminy Czernice Borowe z 10 grudnia 2003 r. wraz z jego zmianami przyjętymi na podstawie uchwał Nr 206/XXVIII/06 z 16 lutego 2006 r. oraz Nr 208/XXIII/09 z 24 sierpnia 2009 r., to w oznacza to, że gmina Czernice Borowe nie miała jakichkolwiek podstaw prawnych do wyznaczania nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową, usług nieuciążliwych i zabudowy zagrodowej, poza obszarami, które pod taką funkcję zostały już przeznaczone w ramach tego obowiązującego planu miejscowego.

Organ nadzoru dokonał również porównania wyznaczonych na mapie przedstawiającej kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącej załącznik nr 4 do inkryminowanej uchwały, poszczególnych obszarów funkcjonalnych i ich zestawienie z dotychczas obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Podkreślił przy tym, że biorąc pod uwagę fakt, że ustawodawca dopuścił możliwość zabudowy w ramach zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej, możliwa jest również kontynuacja takiej zabudowy w ramach takiej zwartej struktury.

Zdaniem Skarżącego, przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej należy rozumieć obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych, np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia. Do obszarów zurbanizowanych nie sposób zatem zaliczyć pojedynczą, rozproszoną zabudowę zagrodową. Analiza wyznaczonych kierunków zagospodarowania przestrzennego, w tym analiza części graficznej wykazała jednak wyznaczenie nowych, powierzchniowo liczebnych, obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową, usługi nieuciążliwe i zabudowę zagrodową.

Skarżący nadmienił, że wbrew twierdzeniom gminy, wytypowano także nowe

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

obszary z przeznaczeniem pod te funkcje związane z działalnością gospodarczą, produkcyjną, usługową, składów, magazynów oraz obszary zwane terenami specjalnymi, na których dopuszcza się m.in. zabudowę zagrodową, działalność agroturystyczną, zabudowę rekreacyjno-wypoczynkową, zabudowę turystyczną i usługową, cmentarze, składowiska odpadów, stację paliw a także inne funkcje (str. 13 załącznika nr 2, ustalenia zawarte w lit. b), a których to obszarów nie było w poprzednich rozwiązaniach przestrzennych. Zgodnie bowiem z legendą dołączoną do rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego, stanowiącego załącznik nr 4 do inkryminowanej uchwały, na rysunku tym wyróżniono tereny istniejącej zabudowy, które oznaczone zostały jednolitym kolorem brązowym oraz odrębnie kierunki rozwoju w ramach odrębnych obszarów zwanych: -

„terenami zabudowy mieszkaniowej, usług nieuciążliwych, zabudowy zagrodowej”, oznaczonych szrafem koloru czerwonego;

- „terenami działalności gospodarczej, produkcyjnej, usługowej, składów, magazynów”, oznaczonych szrafem koloru fioletowego;

- „terenami specjalnymi”, oznaczonych szrafem koloru różowego;

- „terenami pod zalesienie”, oznaczonych szrafem koloru zielonego.

Jednocześnie 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.

W ocenie Wojewody, wyznaczenie nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę pomimo braku takich możliwości, oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Podobnie traktować należy wyznaczenie nowych terenów pod zabudowę, pomimo braku przeprowadzenia jakiegokolwiek bilansu dla danej funkcji zabudowy, w związku z brakiem określenia dla nich zapotrzebowania. Powyższym działaniem, doprowadzono do wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę poza ostatecznymi wynikami bilansu.

Organ nadzoru dodał, że w okolicznościach niniejszej sprawy podkreślenia wymagało, że na podstawie treści studium, czy dokumentacji prac planistycznych, nie jest możliwe ustalenie w oparciu o jakie ustawowe kryteria dokonano określenia zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, usług nieuciążliwych oraz zabudowę zagrodową, ani skąd wzięto ostateczny wynik zapotrzebowania, przewyższający 62 krotnie istniejące zasoby mieszkaniowe, które według ostatnich

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

danych wynoszą 92 821 m². Wątpliwość Wojewody budzi brak możliwości określenia sposobu w jaki zastosowano, przy określaniu zapotrzebowania na zabudowę mieszkaniową, prognozę demograficzną dla gminy Czernice Borowe. Ze studium bowiem wynika tylko, że prognozuje się spadek liczby ludności o 15%. W niniejszej sprawie nie sposób również ustalić metody określenia zapotrzebowania na inne funkcje, w tym określone mianem „terenów działalności gospodarczej, produkcyjnej, usługowej, składów, magazynów” oraz „terenów specjalnych”.

Wojewoda zaznaczył, że sama gmina nie jest w stanie wskazać na poprawność zastosowanych w studium wyliczeń. W okolicznościach niniejszej sprawy, w formie graficznej, zaprezentowano bowiem kilka modelowych przykładów wyznaczenia nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę, pomimo że w części tekstowej nie figurą one jako jednostki osadnicze, w ramach których występuje zwarta struktura funkcjonalno-przestrzenna lub obowiązuje plan miejscowy zgodny z funkcjami określonymi w studium. Oznacza to, że przeprowadzony bilans, w oparciu o który wyznaczone zostały nowe kierunki zagospodarowania przestrzennego powstał z istotnym naruszeniem zasad.

Skarżący nadmienił również, że brak szczegółowego określenia oraz wskazania w bilansie terenów metodologii identyfikacji istniejących obszarów już zurbanizowanych, bądź chociażby przedstawienia granic tych obszarów w ramach dokumentacji prac planistycznych, przesądza o kwalifikowanej wadliwości uchwały w przedmiocie studium, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 10 ust. 5-7 u.p.z.p., a które bezpośrednio wpływają na wyznaczenie nowych kierunków zagospodarowania przestrzennego (naruszenia art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Skarżący dodał ponadto, że wszelkie wyliczenia związane z bilansem winny zostać sporządzone w sposób jednoznaczny i niebudzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem przytoczone błędy i nieścisłości nie mogą stanowić podstawy do uznania prawidłowego wykonania bilansu.

Wojewoda wskazał również, że studium zostało podjęte z istotnym 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 u.p.z.p. w zakresie braku określenia minimalnych i maksymalnych parametrów oraz wskaźników urbanistycznych.

Zdaniem Organu nadzoru, użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

przestrzennego zwrot „minimalne i maksymalne parametry” odnosi się bowiem do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). Tymczasem w części tekstowej studium stanowiącej kierunki zagospodarowania przestrzennego (załącznik nr 2 do uchwały), str. 13, rozdz. 2.2 pn. Wskaźniki zagospodarowania i użytkowania terenów w strefach polityki przestrzennej zawarto następujące sformułowania: „Kierunki rozwoju Gminy Czernice Borowe i zasady zagospodarowania przestrzennego stanowić będą podstawę podejmowanych działań Samorządu Terytorialnego. Przyjęte wskaźniki traktować należy jako główne wytyczne, które należy respektować przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dopuszcza się odstępstwa od poniższych wskaźników w przypadku wystąpienia szczególnych uwarunkowań lokalnych.”. Z przytoczonych ustaleń, zdaniem Organu nadzoru wynika, że na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Gminy dopuściła możliwość przyjęcia absolutnie dowolnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, co wynika z braku określenia sytuacji, do których odnosi się zwrot „szczególne uwarunkowania lokalne”. Brak precyzyjnych wytycznych w jaki sposób należy rozumieć owe szczególne uwarunkowania lokalne czyni ustanowione w dalszej części tekstu studium ustalenia całkowicie iluzorycznymi. Oznacza to również, że *de facto* to ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, korygować będą ustalenia zawarte w studium, podczas gdy stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. to ustalenia studium wiążą organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego, nie zaś odwrotnie.

Skarżący dodał ponadto, że parametry i wskaźniki zestawione w Tabelach: 2, 3 i 4 na str. 14 i 15 załącznika nr 2 do uchwały zostały skonstruowane w oparciu o rodzaj zabudowy, tzn. zostały określone odrębnie dla zabudowy: mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowej wielorodzinnej, zagrodowej, usług nieuciążliwych i dla zabudowy produkcyjno-przemysłowej, w poszczególnych strefach. Tym samym, pomijając kwestię możliwości zastosowania odstępstw od określonych parametrów i wskaźników, w studium nie zostały określone parametry w przypadku łączenia funkcji.

Skarżący zajął ostatecznie stanowisko, że każde z naruszeń, które przytacza w swej skardze stanowi samoistną podstawę prawną do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania studium, przy

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

zauważył, że inkryminowana uchwała zawiera również inne istotne naruszenia prawa. Z uwagi jednak na upływ w niniejszej sprawie terminu określonego w art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru wnosi o stwierdzenie, że zaskarżona uchwała jest niezgodna z prawem.

W odpowiedzi na skargę Wójta Gminy Czernice Borowe reprezentujący Radę Gminy wniósł o jej oddalenie.

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 2021 r., poz. 137) 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 wskazanym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego podjęcia z normami prawnymi: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi, przy czym ocena ta dokonywana jest według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu.

Na wstępie zauważyć należy, że rozpoznanie tej sprawy na posiedzeniu niejawnym miało miejsce w związku z obowiązywaniem stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19. Zgodnie bowiem z art. 15z4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.), dodanego art. 46 pkt 21 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 875), przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów. Taka zaś sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie, bowiem rozpoznanie sprawy stało się konieczne z uwagi na datę wpływu skargi do sądu i dotychczasowy okres oczekiwania stron na zakończenie postępowania sądowego. Z uwagi jednak na

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

wzrost wykrytych zakażeń w całym kraju, w tym na Mazowszu oraz objęcia Warszawy strefą zagrożenia oraz z uwagi na liczbę stron postępowania, przeprowadzenie rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących, a nie można było przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Stąd przewodnicząca wydziału skierowała ją do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym.

W niniejszej sprawie przedmiotem skargi była uchwała Rady Gminy Czernice Borowe podjęta 16 marca 2018 r. nr 254/XXV/18 w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czernice Borowe. Jej przedmiotem jest zatem przyjęta zaskarżoną uchwałą zmiana dotychczas obowiązującego w gminie Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju, która sprowadza się w zasadzie do uchwalenia nowego studium dla tej gminy. Ocena legalności tego aktu winna być zatem dokonana z uwzględnieniem regulacji art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

W myśl art. 28 ust. 1 u.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 w części. Z treści tej regulacji jednoznacznie wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie „zasad sporządzania studium” oraz pojęcie „trybu sporządzania studium”. Tryb sporządzania studium odnosi się 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 u.p.z.p.). Z kolei 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 u.p.z.p., przy uwzględnieniu postanowień przewidzianych w art. 1 ust. 2, 3 i 4 tej ustawy.

Z treści przywołanego art. 28 u.p.z.p. jednoznacznie wynika także, że

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

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 u.p.z.p.). Wobec tego nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. W konsekwencji pominięcie lub niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany studium i w przypadku istotnego naruszenia, prowadzi do nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Dokonując zatem oceny zaskarżonej uchwały Rady Gminy Czernice Borowe z 16 marca 2018 r. nr 254/XXV/18 w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czernice Borowe w kontekście przesłanek określonych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., Sąd stwierdził, że przy jej podjęciu Rada Gminy Czernice Borowe w sposób istotny naruszyła zasady 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.

Sąd stwierdza przy tym, że Organ nadzoru prawidłowo dekodował znaczenie norm prawnych zawartych w przedmiotowej zmianie studium i właściwie sformułował w skardze zarzuty pod jej adresem, dowodząc zasadnie, że podjęto ją z istotnym naruszeniem prawa. Zarzuty te i wywoły Organu nadzoru zostały obszernie przytoczone w części wstępnej uzasadnienia, przedstawiającej stan faktyczny sprawy, co czyni obecnie zbędnym ponowne ich przytaczanie.

Zasadne jest zatem stanowisko Wojewody, że wprowadzono do obiegu zupełnie nową, niezależną i samodzielną część graficzną obejmującą uwarunkowania oraz kierunki zagospodarowania przestrzennego, bez określenia zmian, które zostały w niej dokonane (w przeciwieństwie do tego, co uczyniono odnośnie części tekstowej studium). Wobec tego inkryminowana uchwała, w części graficznej nie spełnia wymogów wynikających z przepisów art. 10 ust. 1, w zw. z art. 27 u.p.z.p., a także przepisów § 4 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz § 7 w zw. z § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Poza tym podejmując uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

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 dokonuje się 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 w ten sposób wartości chłonności i zapotrzebowania, może 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 w ten sposób określoną chłonność.

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. Słuszna jest uwaga Wojewody, że w niniejszej sprawie bilans terenów, zamiast w uwarunkowaniach, zamieszczony został na końcu załącznika nr 2 do uchwały stanowiącej część II tekstu studium pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Czernice Borowe. Wobec tego bilans terenów mający służyć prawidłowemu określeniu kierunków zagospodarowania przestrzennego, umieszczony został *de facto* na końcu studium. Już sam ten układ świadczy o niedostatecznym uwzględnieniu wagi opracowania, jakim jest bilans terenów przy opracowywaniu studium lub jego zmiany. W konsekwencji sporządzony bilans do przedmiotowej zmiany studium nie spełnia wymogów określonych w powołanych przepisach, co

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

stanowi istotne naruszenie prawa.

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.

Trafnie zauważył Wojewoda, że z zapisów studium wynika jedynie, że dla potrzeb wyliczeń bilansu przyjęto wartość zapotrzebowania na nową zabudowę wynoszącą 5.777.778 m² powierzchni użytkowej. Nie wskazano przy tym jakichkolwiek analiz oraz wyliczeń w tym zakresie. Wyliczeń tych nie zamieszczono również w dokumentacji prac planistycznych, a także w piśmie wyjaśniającym Wójta Gminy Czernice Borowe z 24 października 2018 r., stanowiącym odpowiedź na wątpliwości Organu nadzoru w tym zakresie. Ze szczegółowej analizy szczątkowej informacji w zakresie zapotrzebowania wynika zaś, że określono je jedynie w odniesieniu do jednej wyróżnionej funkcji zabudowy, obejmującej zarówno zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, mieszkaniową jednorodzinną, zagrodową, jak i zabudowę usługową. Stanowi to naruszenie art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., który obliguje do określenia maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

Poza tym, jak trafnie dostrzegł Organ nadzoru, w kierunkach zagospodarowania przestrzennego określono różne funkcje zabudowy, w tym m. in. obszary zabudowy mieszkaniowej, usług nieuciążliwych, zabudowy zagrodowej oraz oddzielnie obszary działalności gospodarczej, produkcyjnej, usługowej, składów i magazynów, a także „tereny specjalne”, a więc obszary, na których dopuszcza się zabudowę związaną z prowadzonym gospodarstwem rolnym, w tym zabudowę zagrodową. Skoro nie określono jakiegokolwiek zapotrzebowania dla obszarów działalności gospodarczej, produkcyjnej, usługowej, składów i magazynów oraz określonych w studium jako „tereny specjalne”, to nie dokonano bilansowania w zakresie tych funkcji, a tym samym, na podstawie przepisu art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., brak było podstaw prawnych do ich wyznaczenia w kierunkach rozwoju oraz określenia dla nich jakichkolwiek parametrów i wskaźników urbanistycznych, o

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

których mowa odpowiednio w ramach § 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Należy się zatem zgodzić z Wojewodą, że i tu doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany studium.

Zapotrzebowanie na nową zabudowę zostało zatem dokonane nie w oparciu o prognozę demograficzną, do czego zobowiązuje przepis art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., lecz łącznie w oparciu o sumę powierzchni wnioskowanych do zamiany przeznaczenia terenów i terenów planowanych do zainwestowania przez gminę Czernice Borowe.

Sąd podziela stanowisko Wojewody, że podstawą do wyliczeń zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową winny być przede wszystkim pogłębione analizy demograficzne, których na potrzeby niniejszego studium nie przeprowadzono. W tekście studium brak jest poza tym wskazania wprost prognozowanej liczby mieszkańców. W załączniku nr 2 do uchwały stanowiącym tekst kierunków zagospodarowania przestrzennego, str. 47, zawarty jest zapis, w którym stwierdzono, że: „Analiza opracowań planistycznych dotyczących demografii pokazuje, że liczba ludności na terenie Gminy wskazuje tendencję malejącą. Według danych GUS, w perspektywie 30-letniej, liczba ludności w Gminie zmniejszy się o ok. 15%.” Co istotne, jest to jedyne odniesienie do prognozy demograficznej.

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

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

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.

Treść tej zmiany studium, czy dokumentacja prac przy jego uchwaleniu, nie pozwalają na ustalenie w oparciu o jakie ustawowe kryteria dokonano określenia zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, usług nieuciążliwych oraz zabudowę zagrodową, oraz skąd pochodzi ostateczny wynik zapotrzebowania, przewyższający 62 krotnie istniejące zasoby mieszkaniowe, które według ostatnich danych wynoszą 92.821 m². Ze studium wynika bowiem tylko, że prognozuje się spadek liczby ludności o 15%.

W niniejszej sprawie nieznana jest też metoda zastosowana do określenia zapotrzebowania na inne funkcje, w tym określone mianem „terenów działalności gospodarczej, produkcyjnej, usługowej, składów, magazynów” oraz „terenów specjalnych”. Co znamienne, a wynika z akt sprawy, gmina nie potrafiła na wezwanie Organu nadzoru przedstawić i wyjaśnić zastosowanych wyliczeń.

Poza tym należy zgodzić się z Wojewodą, że przedmiotowe studium zostało podjęte z istotnym 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 u.p.z.p. w zakresie braku określenia minimalnych i maksymalnych parametrów oraz wskaźników urbanistycznych.

W części tekstowej studium stanowiącej kierunki zagospodarowania przestrzennego (załącznik nr 2 do uchwały), str. 13, rozdz. 2.2 pn. Wskaźniki

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

zagospodarowania i użytkowania terenów w strefach polityki przestrzennej zawarto następujące sformułowania: „Kierunki rozwoju Gminy Czernice Borowe i zasady zagospodarowania przestrzennego stanowiąc będą podstawę podejmowanych działań Samorządu Terytorialnego. Przyjęte wskaźniki traktować należy jako główne wytyczne, które należy respektować przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dopuszcza się odstępstwa od poniższych wskaźników w przypadku wystąpienia szczególnych uwarunkowań lokalnych.”. Użyty zaś 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 cyt. ustawy).

Wynika stąd, że Rada Gminy na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dopuściła możliwość przyjęcia całkowicie dowolnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, skoro nie określiła sytuacji, do których odnosi się zwrot „szczególne uwarunkowania lokalne”. Brak precyzyjnych wytycznych sposobu rozumienia owych szczególnych uwarunkowań lokalnych czyni ustanowione w dalszej części tekstu studium ustalenia iluzorycznymi. Prowadzi to do wniosku, że *de facto* to ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego korygowały będą ustalenia zawarte w studium, podczas gdy stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., to ustalenia studium wiążą organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego, a nie odwrotnie. Należy się także zgodzić z Wojewodą, że w studium nie zostały określone parametry w przypadku łączenia funkcji.

W tym stanie rzeczy, jakkolwiek w niniejszej sprawie miały miejsce istotne naruszenia zasad sporządzania studium, to z uwagi na upływ terminu określonego w art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, mając na uwadze, że uchwała ta jest niezgodna z prawem - Sąd nie stwierdził jej nieważności, a na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Sąd miał na względzie bowiem, że przepis szczególny wyłączył możliwość stwierdzenia nieważności przedmiotowej 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

Sygn. akt IV SA/Wa 1459/20

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 tym przepisie. Nadto Strona skarżąca nie była reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego, lecz przez piastuna organu - Wojewodę Mazowieckiego. W rezultacie w sprawie nie mógł znaleźć także zastosowania art. 205 p.p.s.a. Wobec tego brak było podstaw prawnych do zasądzenia zwrotu kosztów postępowania na rzecz Strony skarżącej.



Kopie własnoręcznie podpisane
Zgodność z oryginałem

A handwritten signature in blue ink, consisting of several stylized, overlapping loops and lines.