

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
00-013 Warszawa
Jasna 2/4

VII SA/Wa 96/23

Warszawa, 2023-06-14

Rada Gminy Szelków

INFORMACJA

doręczenie odpisu wyroku z uzasadnieniem

Rada Gminy w Szelkowie
ul. Stary Szelków 39
06-220 Stary Szelków

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 1 czerwca 2023 r. sekretariat Wydziału VII Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Organowi Administracji odpis wyroku z dnia 24 maja 2023 r. wraz z uzasadnieniem.

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym, jak również złożenie pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 3, 4 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2023 r. poz. 259, zwanej dalej „p.p.s.a.”).
2. Skarga kasacyjna złożona po upływie wskazanego powyżej trzydziestodniowego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
3. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym, albo doradcą podatkowym - w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami lub rzecznikiem patentowym - w sprawach własności przemysłowej. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.
4. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy obejmującego zwolnienie od kosztów sądowych oraz przyznanie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1257, z późn. zm.).
5. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 4, są udostępniane we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: bip.warszawa.wsa.gov.pl.

6. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swego miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia chyba, że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

POUCZENIE O WARUNKACH WNOŠZENIA PISM ORAZ DORĘCZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § 2 p.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym wiąże ze złożeniem pisma procesowego.

2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d p.p.s.a.).

3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

4. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a.).

5. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).

6. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).

7. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczania korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).

„Art. 177 § 1 Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi

kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5.Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6.W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie."

Załączniki:

1. odpis wyrokuz uzasadnieniem sa 96.23.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2023-06-14T11:14:29.564Z

Podpis elektroniczny



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 maja 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	Grzegorz Rudnicki (spr.)
Sędzia WSA	Wojciech Rowiński
Asesor WSA	Michał Podsiadło

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu **24 maja 2023 r.**
sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**
na uchwałę **Rady Gminy w Szelkowie**
z dnia **30 września 2022 r.** nr **XXXIV/262/22**
w przedmiocie **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania**
przestrzennego Gminy Szelków

- I. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,**
- II. **zasądza od Gminy Szelków na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



za oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
sekretarz sądowy

Katarzyna Dawejnis
Katarzyna Dawejnis

Uzasadnienie.

Pismem datowanym na 12 grudnia 2022 r. Wojewoda Mazowiecki, reprezentowany przez pełnomocnika r.pr. Sebastiana Orańca, wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na uchwałę Nr XXXIV/262/22 Rady Gminy w Szelkowie z 30 września 2022 r., w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Szelków.

Pełnomocnik skarżącego ww. uchwale zarzucił istotne naruszenie art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 10 ust. 5 pkt 4 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy z 27 marca 2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503 z p.zm., dalej: „u.p.z.p.”) oraz istotne naruszenie § 4 ust. 1 pkt 3 oraz § 6 pkt 1 i 2 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 zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 91 ust. 1 i art. 93 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.; dalej: „u.s.g.”).

Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, a także zasądzenie na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania.

W obszernym uzasadnieniu skargi pełnomocnik skarżącego przytoczył m.in. ww. przepisy u.p.z.p. Wyjaśnił, że zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się do weryfikacji zamieszczenia wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach, a następnie w kierunkach rozwoju przestrzennego. Organ nadzoru zobligowany jest przy tym do dokonania oceny, czy w studium uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy u.p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium nie naruszają innych przepisów odrębnych, a także nie wykraczają poza zakres regulacji określony przez ustawodawcę.

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza niczym nieskrępowanej władzy. Rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP. W studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono mocy aktu

powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rada Gminy Szelków, podejmując 26 września 2019 r., uchwałę Nr X/79/19 zainicjowała proces sporządzania nowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Szelków w jej granicach administracyjnych. 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.

Zestawienie otrzymanych wartości chłonności i zapotrzebowania pozwala na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, poza obszarami obecnie zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych i to tylko w takim zakresie, w jakim zapotrzebowanie przekracza tak określoną chłonność. W przypadku, gdy chłonność terenów faktycznie zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.

Podstawą dokonania wszelkich wyliczeń zapotrzebowania są m.in. szczegółowe analizy i prognozy demograficzne dla danej gminy, zawarte w tym przypadku w części tekstowej uwarunkowań, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały w sprawie studium, zarówno w ramach Działu II pn. Część I - uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego, Rozdział 11 pn. „Potrzeby i możliwości rozwoju gminy” (str. 73 - 86 tekstu studium), przy czym w ramach:

• Podrozdziału 11.4.1. pn. „Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę”, str. 79 - 81 tekstu studium określono maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę:

- mieszkaniową, na poziomie 46 904 m² powierzchni użytkowej;
- usługową, na poziomie 5 263 m² powierzchni użytkowej;
- produkcyjno-magazynową, na poziomie 10133 m² powierzchni użytkowej;
- lotniskową, na poziomie 8 871 m² powierzchni użytkowej,

z uwzględnieniem niepewności procesów rozwojowych, o których mowa w art. 10 ust. 7 pkt 2 u.p.z.p., poprzez zwiększenie wyników zapotrzebowana o maksymalny wskaźnik 30%;

• Podrozdziału 11.4.2. pn. „Chłonność obszarów”, str. 81 - 86 tekstu studium określono łączną chłonność obszarów o funkcji:

- mieszkaniowej, na poziomie 226 762 m² powierzchni użytkowej;
- usługową, na poziomie 5 392 m² powierzchni użytkowej;
- produkcyjno-magazynową, na poziomie 13 232 m² powierzchni użytkowej;
- lotniskową, na poziomie 17 056 m² powierzchni użytkowej.

Zestawiając tak określone zapotrzebowanie z łączną chłonnością, w podziale na funkcje zabudowy:

- mieszkaniowej oznacza, że zapotrzebowanie to przekracza chłonność o 179 858 m² powierzchni użytkowej funkcji mieszkaniowej;
- usługową oznacza, że zapotrzebowanie to przekracza chłonność o 129 m² powierzchni użytkowej funkcji usługowej;
- produkcyjno-magazynową oznacza, że zapotrzebowanie to przekracza chłonność o 3 099 m² powierzchni użytkowej funkcji produkcyjno-magazynowej;
- lotniskową oznacza, że zapotrzebowanie to przekracza chłonność o 8 185 m² powierzchni użytkowej funkcji lotniskowej.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. Gmina Szelków nie była uprawniona do lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, a także poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, poza ww. zwartą strukturą, w podziale na poszczególne funkcje zabudowy, w ramach wszystkich ww. funkcji.

Zdaniem skarżącego, powyższe wyniki bilansu terenów oznaczają, że Gmina Szelków uprawniona była jedynie do wyznaczenia nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę w podziale na poszczególne funkcje zabudowy, jedynie w ramach istniejącej zwartej struktury funkcjonalno - przestrzennej oraz w ramach konkretnych funkcji wynikających z przeznaczeń terenów w ramach już obowiązujących

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione wyniki bilansu zgodne są z wyliczeniami zawartymi w Podrozdziale 11.4.3. pn. „Wyniki bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę”, w tym w ramach zestawienia tabelarycznego nr 28 pn. „Bilans obszarów przeznaczonych pod zabudowę”.

W ramach posumowania ww. podpunktu na str. 87 tekstu studium zawarto wnioski, z których jasno wynika, że „dla wszystkich funkcji zabudowy chłonność obszarów przewyższa maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę, co skutkuje brakiem możliwości wyznaczenia nowych terenów funkcjonalnych poza granicami terenów o zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi pod tą funkcję w obowiązujących planach miejscowych”.

Analiza części graficznej, w powiązaniu z pozostałymi ustaleniami studium, w tym z Ryc. 15 pn. „Rozmieszczenie potencjalnych terenów zabudowy na terenie gminy Szelków”, zamieszczoną w części tekstowej studium wykazała, że pomimo braku możliwości wyznaczenia jakichkolwiek nowych terenów pod zabudowę, poza zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną oraz poza obszarami przeznaczonymi już pod daną funkcję w ramach obowiązującego planu miejscowego, wyznaczono nowe tereny m.in. pod zabudowę produkcyjno-usługową w ramach obszaru funkcjonalnego PU, na terenie obrębu Bazar.

Pełnomocnik skarżącego wyjaśnił, że zgodnie z Ryc. 15 nie stanowią one obszarów zaliczonych do zwartej struktury funkcjonalno - przestrzennej, ani też pod ten rodzaj zabudowy w ramach obowiązującego planu miejscowego. W odniesieniu do ww. obszaru obowiązuje bowiem uchwała Nr XXVII/96/05 Rady Gminy w Szelkowie z 31 stycznia 2005 r., w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Szelków (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 50 poz. 1217 z p. zm.), zgodnie z którą obszary PU stanowią tereny R1, które zgodnie z ustaleniami § 102 - § 105 uchwały obejmują tereny gruntów ornych (pełnomocnik przedstawił w formie granicznej ww. obszary).

Zdaniem skarżącego, powyższe przekroczenie wyników bilansu wynika z samego studium, w tym m.in. ze stwierdzenia zawartego w części tekstowej, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, część II pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Szelków”, Rozdział 1. pn. „Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego (uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę)”, gdzie w ramach

punktu 23 zawarto następujące stwierdzenie „rozwój przestrzenny gminy Szelko w należy kształtować następująco: (...) 23. Ze względu na położenie gminy w bezpośrednim sąsiedztwie miasta Maków Mazowiecki dopuszcza się celem pobudzenia rozwoju miasta i regionu na gruntach rolnych Skarbu Państwa w sołectwie Bazar lokalizowanie nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę produkcyjno-usługową” (s. 97 tekstu studium). W przypadku, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, a także na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, poza taką strukturą. Jedynie w przypadku gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, 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 ww. obszarami, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu.

Gmina Szelków nie miała podstaw prawnych do wyznaczania nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę, na co sama wskazywała w ramach sporządzanego bilansu terenów, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p. Tymczasem, stosownie do art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w studium określa się w szczególności uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego i kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy.

Skoro bilans terenów, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., stanowi podstawę zarówno określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, jak również określenia kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów z niej wyłączonych - to wyznaczenie nowych terenów pod zabudowę poza ostatecznymi wynikami bilansu stanowi istotne naruszenie art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 10 ust. 5 pkt 4, w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 pkt 4 u.p.z.p., a także naruszenie § 4 ust. 1 pkt 3 i § 6 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia w sprawie

zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co stanowi o kwalifikowanym, istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., stanowi to przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Powyższe naruszenia nie dotyczą tylko ww. obszarów. Przeprowadzona szczegółowa analiza uchwały oraz obowiązujących na terenie Gminy Szelków dokumentów planistycznych, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wykazała nieprawidłowości w zakresie zaliczenia, w ramach Ryc. 15 zamieszczonej na s. 82 tekstu studium stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, „obszarów niezabudowanych, poza obszarami zwartej struktury funkcjonalno - przestrzennej przeznaczone pod zabudowę w planach miejscowych”, także w zakresie miejscowości Orzyc.

Obszary na Ryc. 15 zaliczone zostały do „obszarów niezabudowanych, poza obszarami zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej przeznaczone pod zabudowę w planach miejscowych”, przeznaczono je pod „tereny zabudowy osadnictwa wiejskiego”, w ramach obszarów funkcjonalnych oznaczonych symbolem RMM, dla których zgodnie z wykazem tabelarycznym nr 32 zawartym na s. 97 tekstu studium, możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zagrodowej, letniskowej, usługowej, produkcji, rzemiosła, czy drobnej wytwórczości. Analogiczne zarzuty dotyczą również obszarów położonych we wsiach: Chyliny, Smrock Dwór, Kaptury, Stary Szelków.

Pełnomocnik skarżącego opisał wieś Przeradowo, gdzie w ramach kierunków zagospodarowania przestrzennego wyznaczone zostały obszary RMM, dla których, zgodnie z wykazem tabelarycznym nr 32 zawartym na s. 97 tekstu studium, możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zagrodowej, letniskowej, usługowej, produkcji, rzemiosła, czy drobnej wytwórczości, podczas gdy z ustaleń obowiązującego planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr XXVII/96/05 Rady Gminy w Szelkowie z 31 stycznia 2005 r., w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Szelków wynika, że obszar ten stanowi jedynie teren zabudowy letniskowej, w ramach jednostki terenowej MNL. Zgodnie z ustaleniami tegoż planu nie przewiduje się na tym terenie zarówno zabudowy mieszkaniowej, zagrodowej, jak i usługowej. Co więcej, zgodnie z ustaleniami § 44 pkt 1 ww. ustawy: „Na terenach oznaczonych symbolami przeznaczenia MNL ustala się następujące szczegółowe

warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu:

1) Na jednej działce budowlanej może być zlokalizowany jeden budynek letniskowy, którego wydzielona część może pełnić funkcje gospodarcze lub garażowe. Zakazuje się wznoszenia wolnostojących budynków gospodarczych i garażowych". Tymczasem nowe studium przewiduje możliwość realizacji innych funkcji, w tym funkcji mieszkaniowych, czy usługowych poza ostatecznymi wynikami bilansu, a zatem nie tylko wbrew przywołanym powyżej przepisom wynikającym z u.p.z.p., ale również wbrew twierdzeniom studium zwanym m.in. na s. 87 „dla wszystkich funkcji zabudowy chłonność obszarów przewyższa maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę, co skutkuje brakiem możliwości wyznaczenia nowych terenów funkcjonalnych poza granicami terenów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi pod tą funkcję w obowiązujących planach miejscowych”.

Pełnomocnik skarżącego wyjaśnił, że obszar gminy Szelków objęty jest ustaleniami planu miejscowego, przyjętego uchwałą Nr XXVII/96/05 Rady Gminy w Szelkowie z 31 stycznia 2005 r., w ramach którego większość terenów stanowi tereny oznaczone symbolem R1, co faktycznie sprowadza się do zakazu zabudowy. Tymczasem nowe studium na wszystkich terenach R dopuszcza m.in. realizację zabudowy zagrodowej, co wynika wprost z zestawienia tabelarycznego nr 32, pn. „Główne obszary funkcjonalne wyznaczone na terenie gminy Szelków oraz ustalenia i wskaźniki dotyczące zagospodarowania”, uwidocznione są w tabeli, zawartej w części tekstowej studium na s. 101, w ramach wyliczenia pod numerem 14.

Określając zapotrzebowanie na nową zabudowę określono ją ogólnie dla zabudowy mieszkaniowej, m.in. w oparciu o prognozowaną liczbę mieszkańców, a także w oparciu o średnią liczbę budynków mieszkalnych powstających w ciągu roku oraz średnią powierzchnię użytkową nowego budynku (vide str. 79 - 81 tekstu studium), co oznacza, że do określenia zapotrzebowania wzięto pod uwagę wszystkie budynki mieszkalne, bez względu na to czy powstaną one np. w formie jednorodzinnej, czy w ramach zabudowy zagrodowej. Biorąc pod uwagę ostateczny ujemny wynik bilansu - brak tym samym możliwości wyznaczania nowych obszarów także pod zabudowę zagrodową, poza zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną oraz poza obszarami wyznaczonymi pod taką klasę przeznaczenia w ramach już obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie pełnomocnika skarżącego, skoro delimitacja granic obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 u.p.z.p., została przeprowadzona w sposób nieprawidłowy - to wpływa ona także wprost na ostateczny wynik bilansu terenów. Skoro z części tekstowej studium wynika, że nie można wyznaczyć nowych terenów pod zabudowę to sporządzona część graficzna studium, o której mowa w art. 12 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p., a także w § 4 ust. 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, nie może pozostawać we wzajemnej sprzeczności z tymi zapisami tekstu studium, z których wynika niemożność wyznaczenia nowych obszarów pod zabudowę. Stosownie do § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jednym z wymogów co do formułowania ustaleń dotyczących stosowania oznaczeń, nazewnictwa i standardów przy sporządzaniu rysunku projektu studium jest używanie oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z rysunkiem projektu studium. Tymczasem tekst studium jest sprzeczny z faktycznymi ustaleniami poczynionymi w części graficznej z uwagi na wyznaczenie nowych terenów pod zabudowę pomimo jednoznacznych zastrzeżeń poczynionych w części tekstowej.

Niewłaściwe sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, a także niewłaściwe jego zastosowanie w sprawie, stanowi niezależną, samodzielną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania studium (na powyższe twierdzenie pełnomocnik skarżącego przytoczył fragmenty orzecznictwa sądów administracyjnych).

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 u.s.g., wynika, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. W przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem zasad sporządzania studium, co na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., w zw. z art. 28 ust. 1

u.p.z.p., art. 91 ust. 1 i art. 93 u.s.g., powinno skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę, Rada Gminy w Szelkowie odniosła się do zarzutów stawianych przez pełnomocnika skarżącego. Wniosła o oddalenie skargi w całości oraz zasądzenie od skarżącego na jej rzecz kosztów postępowania.

Uzasadniając stanowisko Rada wyjaśniła, że nie kwestionuje zakazu lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Jednak literalne trzymanie się zapisów ustawy uniemożliwia rozwój powiatu makowskiego. Stanowisko Rady po analizie wniosków oraz potrzeb rozwojowych zostało zawarte w studium oraz w przytoczonym w skardze stwierdzeniu: „Ze względu na położenie gminy w bezpośrednim sąsiedztwie miasta Maków Mazowiecki dopuszcza się celem pobudzenia rozwoju miasta i regionu na gruntach rolnych Skarbu Państwa w sołectwie Bazar lokalizowanie, nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę produkcyjno-usługową”.

Wskazanie perspektywicznego obszaru przeznaczonego pod rozwój nowej zabudowy produkcyjno-usługowej na terenie gminy Szelków przyczyni się do możliwości utworzenia nowych miejsc pracy, a tym samym do przeciwdziałania depopulacji oraz starzeniu się społeczeństwa powiatu makowskiego. Problem ten dotyczy zarówno gminy Szelków, jak i gmin sąsiednich, co jest wyraźnie ukazane w części uwarunkowań dotyczących demografii. Analizując takie podejście do interpretacji przepisów tworzy się błędne koło, gdyż w gminie praktycznie nie było wyznaczonych w dokumentach planistycznych większych obszarów przeznaczonych pod zabudowę produkcyjno-usługową, w związku z czym zabudowa tego typu nie powstawała, a gmina nie mogła nawet szukać większego inwestora. Jeżeli tego typu zabudowa nie powstawała, to prognozowane zapotrzebowanie liczone na podstawie danych historycznych w zakresie powstającej zabudowy produkcyjno-usługowej jest niskie. Jednak w tym wypadku ten mały ruch inwestycyjny może świadczyć nie o braku zainteresowania tego typu zabudową, a o braku takich terenów w obowiązujących dokumentach planistycznych.

W ocenie Rady, intencją ustawodawcy w tworzeniu przepisów w tym zakresie nie było ograniczenie wyznaczania nowych terenów pod zabudowę przemysłowo-usługową,

zwłaszcza w gminach, gdzie takich terenów do tej pory nie było, a jedynie przeciwdziałanie rozproszeniu zabudowy mieszkaniowej.

Obszary na Ryc. 15 to obszary, które uznano za obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Dotyczy to obszarów w sołectwie: Nowy Szelków i Chyliny oraz obszary, które były wnioskowane do zmiany przeznaczenia i dla których były w tym zakresie w 2012 r., podjęte uchwały intencyjne, celem zmiany MPZP, dla których zostały opracowane MPZP, jednak nie zostały one uchwalone, dotyczy to obszarów w sołectwie: Kaptury, Orzyc oraz Smrock-Dwór.

Zgodnie z obowiązującym planem miejscowym, na gruntach rolnych R1 nie wprowadzono zakazu zabudowy. Zgodnie z MPZP z 2005 r., na terenach rolnych obowiązują zakazy:

- 1) lokalizowania przedsięwzięć mogących znacząco wpływać na środowisko, wymagających sporządzenia raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub dla których obowiązek sporządzenia raportu może być wymagany na podstawie przepisów szczególnych za wyjątkiem obiektów obsługi technicznej gminy;
- 2) tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
- 3) lokalizowania obiektów mogących powodować stałe lub czasowe uciążliwości spowodowane wytwarzaniem hałasu i zanieczyszczaniem powietrza, gleby, wód gruntowych oraz powierzchniowych;
- 4) lokalizowania wszelkiej działalności hurtowej, składowej, magazynowej, wytwórczej, warsztatowej, lub produkcji pozarolniczej za wyjątkiem produkcji, składów i magazynów związanych z funkcją terenu oraz zabrania się dystrybucji takich towarów jak: gaz, paliwa płynne i inne substancje niebezpieczne;
- 5) składowania jakichkolwiek odpadów.

Z obowiązującego MPZP wynika, że na terenach rolnych tworzenie nowych gospodarstw rolnych, w tym gospodarstw agroturystycznych, uzależnione jest od spełnienia jednego z następujących warunków:

- 1) łączny areał gruntów gospodarstwa będzie wynosił nie mniej średnia jego wielkość w gminie;

2) tworzenie gospodarstwa specjalistycznego łącznie z przetwórstwem w zakresie upraw: sadownictwo, warzywnictwo, szkółkarstwo itp., lub w zakresie hodowli: fermy bydła, trzody, ptactwa, hodowli ryb, jest możliwe przy areale mniejszym niż 30 ha, jeżeli budynek mieszkalny będzie realizowany równolegle lub później niż obiekty produkcyjne, hodowlane i składowe.

Rada stwierdziła, że zgodnie z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami rolnymi są grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu i przyjmuje się, że właśnie takie grunty rolne stanowią działkę siedliskową.

Pojęcie działki siedliskowej zostało natomiast wypracowane przez judykaturę - jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z 15 grudnia 1969 r. (sygn. akt III CZP 12/69), działką siedliskową jest działka stanowiąca grunt rolny pod budynkami wchodzącymi w skład gospodarstwa rolnego i stanowiąca część tego gospodarstwa, wobec czego podlegająca kryteriom przewidzianym dla gruntów rolnych, a nie działek budowlanych. Z pojęciem działki siedliskowej związana jest również zabudowa zagrodowa, która podobnie jak działka siedliskowa, nie jest zdefiniowana w żadnej ustawie. Definicja tego pojęcia znajduje się w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w którym wskazano, że przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Z kolei, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 listopada 2017 r. (sygn. akt II OSK 2860/16) wskazał, że zabudowa zagrodowa oznacza zespół budynków i budowli zlokalizowanych w obrębie działki siedliskowej.

Zabudowa zagrodowa w ramach siedliska bez konieczności odrolnienia gruntu możliwa jest zatem wyłącznie na terenach rolniczych i musi być funkcjonalnie związana z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Powstała zabudowa musi mieć zarówno charakter gospodarczy czy też produkcyjny, jak i mieszkaniowy. Powyższe z kolei ściśle związane jest z posiadaniem statusu rolnika. W tym wypadku tereny te w dalszym ciągu będą terenami rolnymi i w związku z tym nie wymagają osobnego oznaczenia, czy też wyodrębnienia na rysunku kierunku studium. Nie jest możliwe określenie w którym miejscu taka zabudowa na terenach rolnych będzie i czy w ogóle

będzie powstawała. Przepisy aktów wyższego rzędu dopuszczają możliwość tworzenia tego typu nowej zabudowy. W studium celem ochrony ładu przestrzennego określono podstawowe parametry dla nowej zabudowy zagrodowej, powstającej w ramach siedliska na terenach rolniczych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 259) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że sądy administracyjne nie orzekają merytorycznie, tj. nie wydają orzeczeń, co do istoty sprawy, lecz badają zgodność zaskarżonego aktu administracyjnego z obowiązującymi przepisami prawa, określającymi prawa i obowiązki stron oraz przepisami procedury administracyjnej, normującymi zasady postępowania przed organami administracji publicznej.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 259, dalej: „p.p.s.a.”), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również 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 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, wydając wyrok na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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, w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może jednak we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, ale – jak w sprawie niniejszej – może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g.), z tym, że 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 (art. 94 ust. 1 u.s.g.).

Z hipotezy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że powodem nieważności uchwały rady gminy (w tym wypadku dotyczącej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) w całości lub części jest istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zgodnie z art. 1 ust. 3 i 4 u.p.z.p. ustalając m.in. w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy organ waży interes publiczny i interesy prywatne, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje przez m.in. dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy co do zasady:

a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy, ewentualne

b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, ale **wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a.**

Elementy uwzględniane i określane w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wynikają z hipotezy art. 10 u.p.z.p. W studium uwzględnia się więc przede wszystkim uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy (art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy), uwzględniających w szczególności analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, prognozy demograficzne, w tym uwzględniające m.in. **bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.**

W studium określa się więc w szczególności potrzeby i możliwości rozwoju gminy, ale uwzględniając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 4 i 5 u.p.z.p. dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, **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 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**. Wyłącznie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę **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.

W studium określa się ponadto 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.

Jak wynika z powyższego, lokalizacja w studium nowej zabudowy poza obszarem o już w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej dopuszczalna jest **wyłącznie** wówczas, gdy chłonność tego obszaru nie jest wystarczająca.

Trafnie więc wywiódł Wojewoda, że skoro z podrozdziału 11.4.1. studium wynika maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę (powierzchnia użytkowa): mieszkaniową - 46 904 m², usługową - 5 263 m², produkcyjno-magazynową - 10133 m² i letniskową - 8 871 m², zaś chłonność obszaru (powierzchni użytkowej) o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wynosi (podrozdział 11.4.2. studium): mieszkaniowej - 226 762 m², usługowej - 5 392 m², produkcyjno-magazynowej - 13 232 m² i letniskowej - 17 056 m² - to zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. Gmina Szelków **nie była uprawniona do lokalizacji nowej zabudowy**

poza obszarami o już w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, a także poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, poza ww. zwartą strukturą, w podziale na poszczególne funkcje zabudowy, w ramach wszystkich ww. funkcji.

Trafnie też w takim zakresie przywołał organ zawarte na s. 87 Studium stanowisko samej Gminy, z którego wprost wynikało, że dla wszystkich funkcji zabudowy **chłonność obszarów przewyższa maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę, co skutkuje brakiem możliwości wyznaczenia nowych terenów funkcjonalnych poza granicami terenów o zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej** oraz poza obszarami przeznaczonymi pod tą funkcję w obowiązujących planach miejscowych.

Uchwałodawca więc z jednej strony zdaje sobie sprawę z naruszenia prawa w procedurze uchwalania studium, z drugiej jednak (co wynika z odpowiedzi na skargę) uznaje względy komercyjne za uzasadniające takie naruszenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po analizie akt sprawy stwierdza ponadto, że także i pozostałe zarzuty Wojewody, odnoszące się do naruszenia prawa przy uchwalaniu przez Radę Gminy w Szelkowie przedmiotowego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Szelków okazały się zasadne.

Wyjaśnić należy, że rzeczywiście, niezgodnie z powołanymi wyżej przepisami, wyznaczono nowe tereny m.in. pod zabudowę produkcyjno-usługową w ramach obszaru funkcjonalnego PU, na terenie obrębu Bazar. W tym też zakresie trafnie wskazał skarżący, że zgodnie z Ryc. 15 „Rozmieszczenie potencjalnych terenów zabudowy na terenie gminy Szelków”, **nie stanowią one obszarów zaliczonych do zwartej struktury funkcjonalno - przestrzennej**, a poza tym nie są za takie uznawane w obowiązującym planie miejscowym (uchwała Nr XXVII/96/05 Rady Gminy w Szelkowie z 31 stycznia 2005 r., w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Szelków). Jak bowiem wynika z § 102 - § 105 ww. uchwały są to tereny oznaczone, jako R1 - grunty orne.

Tym samym, słusznie stwierdził Wojewoda, że Gmina Szelków wyznaczyła obszary pod nową zabudowę z naruszeniem art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p., a ich wyznaczenie niezgodne z wynikami sporządzonego przez organ planistyczny bilansu stanowi

istotne naruszenie art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 10 ust. 5 pkt 4, w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 pkt 4 u.p.z.p.

Jest to więc niewątpliwie istotne naruszenie zasad sporządzania studium, co na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności tak wadliwej uchwały.

Odnosząc się jednakże do zarzuconego przez organ naruszenia w procedurze uchwalania studium § 4 ust. 1 pkt 3 i § 6 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. z 2004 r., Nr 118, poz. 1233) wyjaśnić trzeba, że to rozporządzenie zostało uchylone z dniem 24 grudnia 2021 r., a więc nie obowiązywało już w dniu uchwalania przedmiotowego Studium. Przepisy wykonawcze na tą datę zostały zamieszczone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. z 2021 r., poz. 2405). Tym niemniej, d. § 4 ust. 1 pkt 3 i § 6 pkt 1, 2 uchylonego rozporządzenia odpowiadały przedmiotowo nowym § 4 pkt 4 i § 5 pkt 1 i 2 nowego rozporządzenia.

Trafnie były też spostrzeżenia Wojewody, jak i wnioski prawne, jakie organ ten poczynił odnośnie nieprawidłowości w zakresie zaliczenia, w ramach Ryc. 15 (s. 82 Studium) „obszarów niezabudowanych, poza obszarami zwartej struktury funkcjonalno - przestrzennej przeznaczone pod zabudowę w planach miejscowych”, także w zakresie wsi Orzyc, Chyliny, Smrock Dwór, Kaptury, Stary Szelków. Rzeczywiście, analiza akt sprawy prowadzi do wniosku, że te obszary (ujęte w ww. Ryc. 15), jako niezabudowane i poza obszarami zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej przeznaczonej pod zabudowę w planach miejscowych, przeznaczono w zaskarżonym Studium na tereny zabudowy osadnictwa wiejskiego, w ramach obszarów funkcjonalnych oznaczonych symbolem RMM, dla których zgodnie z wykazem tabelarycznym nr 32 Studium, możliwa byłaby zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zagrodowa, letniskowa, usługowa, produkcyjna i dla rzemiosła oraz drobnej wytwórczości.

Jak wynika bowiem z ustaleń obowiązującego planu miejscowego gminy Szelków z 31 stycznia 2005 r., obszar ten stanowi jedynie teren zabudowy letniskowej, w ramach jednostki terenowej MNL i nie przewiduje się na tym terenie ani zabudowy

mieszaniowej, ani zagrodowej i usługowej. Dalsze ograniczenia rodzaju zabudowy – na co trafnie zwrócił uwagę Wojewoda – wynikają też z przywołanego przez ten organ § 44 pkt 1 planu miejscowego, odnosząc się do formy zabudowy wyłącznie letniskowej, z wyłączeniem nawet wolnostojących budynków gospodarczych i garażowych. W tym kontekście ponadto (co podkreśla sam uchwałodawca) chłonność obszarów również przewyższa maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę, co skutkuje brakiem możliwości wyznaczenia nowych terenów funkcjonalnych poza granicami terenów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi pod tą funkcję w obowiązujących planach miejscowych.

Podzielić też trzeba stanowisko Wojewody, że skoro z obowiązującego planu miejscowego z 2005 r. wynika, że większość terenów gminy stanowią tereny oznaczone symbolem R1 (a więc objęte zakazem zabudowy), a Studium na wszystkich terenach rolnych dopuszcza m.in. realizację zabudowy zagrodowej, to dla określenia zapotrzebowania należało brać pod uwagę budynki z rozbiem na pełnione przez nie funkcje (mieszkalne jednorodzinne, zabudowy zagrodowej). Tym niemniej i w tym wypadku decydujący był wynik bilansu zapotrzebowania i chłonności obszarów już wyznaczonych pod taką zabudowę. Skoro bilans taki był ujemny, to słusznie uznał organ, że brak było możliwości wyznaczania nowych obszarów także pod zabudowę zagrodową, poza zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną oraz poza obszarami wyznaczonymi pod taką klasę przeznaczenia w ramach już obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W sytuacji, gdy już z części tekstowej Studium wynikało, że nie można było wyznaczyć nowych terenów pod zabudowę, to słusznie uznał Wojewoda, że odnosząca się do takiej nowej zabudowy część graficzna Studium pozostawałaby w sprzeczności z częścią tekstową, zwłaszcza tą, w której uchwałodawca przyznaje, że nie można zgodnie z prawem wyznaczyć nowych obszarów pod zabudowę.

Dlatego też w przedmiotowej sprawie doszło do ww. istotnych naruszeń zasad sporządzania studium, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., przesadzających o zasadności stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Zgodnie zaś z art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu

Sygn. akt VII SAWa 96/23

w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Wobec braku takiego wyłączenia w przepisie szczególnym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, jak w sentencji.

Sprawa została rozpoznana w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a.

O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. 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 (t. jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 256) zasądając na rzecz skarżącego zwrot kosztów zastępstwa procesowego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
sekretarz sądowy
Katarzyna Dawejnis

UPP - Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia

Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP108336802

Adresat dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa adresata dokumentu: URZĄD GMINY SZELKÓW

Identyfikator adresata: kn1uyc125o

Rodzaj identyfikatora adresata: ePUAP-ID

Nadawca dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa nadawcy: WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W WARSZAWIE

Identyfikator nadawcy: wsa_waw

Rodzaj identyfikatora nadawcy: ePUAP-ID

Dane poświadczenia

Data doręczenia: 2023-06-14T13:19:12.726

Data wytworzenia poświadczenia: 2023-06-14T13:19:12.726

Identyfikator dokumentu, którego dotyczy poświadczenie: DOK155462952

Dane uzupełniające (opcjonalne)

Rodzaj informacji uzupełniającej: Źródło

Wartość informacji uzupełniającej: Poświadczenie wystawione przez platformę ePUAP

Rodzaj informacji uzupełniającej: Identyfikator ePUAP dokumentu

Wartość informacji uzupełniającej: 155462952

Rodzaj informacji uzupełniającej: Informacja

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1 k.p.a. pisma powiązane z przedłożonym dokumentem będą przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Rodzaj informacji uzupełniającej: Pouczenie

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1d k.p.a. istnieje możliwość rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Dane dotyczące podpisu

Poświadczenie zostało podpisane - aby je zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Lista podpisanych elementów (referencji):

referencja ID-90c93bf49f7e914a1d6fdf937056a6ec :

referencja ID-25147d37017613ae7861a59efafc3264 :

dor%C4%99czenie%20odpisu%20wyroku%20z%20uzasadnieniem%20-

%20Rada%20Gminy%20Szelk%C3%B3w.xml

referencja : #xades-id-15d1dc213a88c233ece01edc5dedf7a9