



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 28 marca 2024 r.

WNP-I.4131.57.2024

Rada Gminy Lesznowola

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 963/LXXIII/2024 Rady Gminy Lesznowola z 22 lutego 2024 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola”.

Uzasadnienie

Na sesji 22 lutego 2024 r. Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 963/LXXIII/2024 „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 65 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 1 marca 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Lesznowola z 27 lutego 2024 r., znak: BRG.0711.7.2024.AG, zaś dokumentację prac planistycznych doręczono 13 marca 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Lesznowola z 29 lutego 2024 r., znak: RUP.6720.1.2018.MP ID:145950.

W wyniku dokonanej analizy prawnej i stwierdzenia istotnego naruszenia zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Lesznowola zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 18 marca 2024 r., znak: WNP-I.4131.57.2024, wraz z prośbą o przekazanie stosownych dokumentów i wyjaśnień dotyczących podjętej uchwały, które tylko częściowo przekazano w odpowiedzi Wójta

Gminy Lesznów z 20 marca 2024 r., znak: RUP.6720.1.2018.MP(581) (ID 150341), za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP128337173).

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie ich zmian), należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy, w całości lub w części, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2, 3 i 4 ww. ustawy.

Ustawa o p.z.p. reguluje zatem, w sposób szczegółowy, kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub opcjonalnie, w związku z dyspozycją art. 27 ustawy o p.z.p., w zmianie studium. Jak wynika z treści art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p. „3a. Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.”.

Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy podlegających nadzorowi pod względem zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, **w dużym stopniu opisowym**, na co wskazuje sama nazwa *studium*.

Akt ten składa się z dwóch zasadniczych części: **informacyjnej**, zwaną **uwarunkowaniami**, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części **regulacyjnej**, zwanej **kierunkami**, **konstituującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy**, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W judykaturze wskazuje się, iż aktualne przepisy art. 10 ust. 2, 2a, 3a „*należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać »spójny« ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. **Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich »ogólnikowość« i »hasłowość« nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium**” (wyrok NSA z 25 czerwca 2002 r., II SA/Kr 608/02, OSS 2002, nr 4, poz. 103).*

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się w tym przypadku 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 o 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.

Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w doktrynie: Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2015, Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. 8, teza 12. do art. 12 „*Należy stwierdzić, że organ nadzoru analizuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod kątem tego, czy jego ustalenia nie łamią obowiązujących przepisów. W ramach tego, w zakresie kontroli prawnej powinno się jednak znaleźć zbadanie studium pod kątem zgodności z art. 10, czyli czy studium nie wykracza poza granice określone w art. 10 i nie zawiera np. ustaleń zastrzeżonych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.*”

Nie ulega również wątpliwości, iż na podstawie ustawy o p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne dające jej możliwość samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach którego ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego w swoich granicach administracyjnych. W wykonaniu owej kompetencji, stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub też uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium, w trybie art. 27 ustawy o p.z.p.

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie skrepowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic może stanowić istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami zawartości aktu planistycznego, o którym mowa w art. 10 ustawy o p.z.p.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Choć nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 9, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. Standardy dokumentacji planistycznej, w tym dotyczące materiałów planistycznych, skali

opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych, określiło wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p., mające zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzenie 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 § 4 ww. rozporządzenia wskazano, że „**projekt studium powinien zawierać:** 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej; 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium.”.

Sama ustawa o p.z.p. odnosi się również do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania studium, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 11 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej studium (art. 12 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania studium. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia studium gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia studium będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że studium będzie w przyszłości podstawą do tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W przedmiotowej sprawie zainicjowano proces sporządzania „nowego” studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola na podstawie uchwały Nr 640/XLIV/2018 Rady Gminy Lesznówola z 29 maja 2018 r., **mimo przywołanego w sposób nieprawidłowy art. 27 ustawy o p.z.p. w podstawie prawnej końcowej uchwały w sprawie uchwalenia niniejszego studium.**

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę Rada Gminy Lesznów winna zatem sporządzić część tekstową i graficzną spójną wewnątrznie, uwzględniającą zasadę, iż **studium to opracowanie o charakterze kompleksowym sporządzonym w odniesieniu do całej gminy** (w jej granicach administracyjnych).

Zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. w planowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in.: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; walory architektoniczne i krajobrazowe; wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; walory ekonomiczne przestrzeni; prawo własności, a także potrzeby interesu publicznego. W art. 1 ust. 3 ustawy o p.z.p. ustawodawca wskazuje na możliwość dokonywania zmian w zagospodarowaniu terenów z uwzględnieniem analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, przy czym to w ust. 4 art. 1 określono katalog przesłanek, którymi mają się kierować organy publiczne przy określaniu przeznaczenia terenu, sposobów zagospodarowania i korzystania z terenu, w tym sytuowania nowej zabudowy przy jednoczesnym zrealizowaniu wymagań wynikających z zasad: ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią i walorów ekonomicznych przestrzeni.

Organy gminy mają bowiem dążyć do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego, maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców publicznego transportu zbiorowego, zapewnienia rozwiązań przestrzennych ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, a także **planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach już zurbanizowanych, bądź przeznaczonych w planach miejscowych na takie cele**. Powyższe oznacza, iż nowe przesądzenia planistyczne mogą nastąpić tylko i wyłącznie w drodze wyjątku w odniesieniu do innych obszarów, co wynika wprost z dyspozycji art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez: (...) 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy: a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1443), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy, b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem

wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.”.

Konkretyzację ww. wartości planowania przestrzennego odnaleźć możemy w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., zmienionych przez art. 41 pkt 3 lit. a, lit. b tiret pierwsze i lit. c ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2024 r. poz. 278, z późn. zm.), z dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe oznacza, iż podejmując uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, **należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.**

Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. „**Dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno:**

- 1) *formuluje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 2) *szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 3) *szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 4) *porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1:*
 - a) *nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3,*
 - b) *przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza*

obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;

5) określa się:

a) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,

b) potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;

6) w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.”.

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż w celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy dokonać oceny chłonności:

- obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa;
- obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

Dopiero zestawienie otrzymanych wartości chłonności i zapotrzebowania, pozwala na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, poza obszarami obecnie zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych **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.

Tymczasem, z jednej strony, **bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa na str. 86** części tekstowej studium, zawierającej uwarunkowania (*vide* Tom II., rozdział 14. pn. „*Wnioski wynikające z bilansu terenów w świetle potrzeb i możliwości rozwoju Gminy*”), **został wykonany jako odrębne opracowanie pn. „Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”, podczas gdy powinien stanowić integralną część uwarunkowań tekstu studium, co wynika wprost z dyspozycji art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p.** Zgodnie bowiem z treścią ustaleń zawartych na **str. 86** ww. rozdziału 14. uwarunkowań studium: „(...) *Na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz informacji*

o możliwości finansowania przez Gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy, zawartych w „Uwarunkowaniach rozwoju” w tomie II Studium oraz odrębnym opracowaniu sporządzonym na potrzeby projektu Studium pn. „Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”, stwierdzono występowanie ciągle rosnącego zapotrzebowania w skali Gminy na nową zabudowę: 1) mieszkaniową i mieszkaniowo-usługową; 2) usługową, w tym usług oświaty i kultury, usług publicznych i usług centrotwórczych; 3) produkcyjną, składową i magazynową.”.

Z drugiej zaś strony, dokonując analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził szereg wewnętrznych sprzeczności dotyczących potrzeb i możliwości rozwoju gminy, które w konsekwencji spowodowały niespójne ustalenia w zakresie określenia w skali gminy maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę, a także szacunków chłonności, co tym samym oznacza, że sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę wykonano niezgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p. Fakt formułowania wykluczających się wzajemnie danych, potwierdza m. in. treść ustaleń sformułowanych na stronie:

- **54** tekstu uwarunkowań studium, w brzmieniu: „(...) Na podstawie art. 10 ust. 5 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, biorąc pod uwagę niepewność procesów rozwojowych wyrażająca się w możliwości zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nie więcej niż o 30% w perspektywie nie dłuższej niż 30 lat, można przyjąć zwiększenie się liczby mieszkańców o nie więcej niż 53 885 osób. W konsekwencji powyższego zapotrzebowanie na nową zabudowę na terenie Gminy do końca 2052 r. należy rozpatrywać dla potencjalnych **90 677** mieszkańców.”;
- **34** odrębnego opracowania pn. „Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”, w brzmieniu: „(...) Potrzeba realizacji nowej zabudowy mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej w gminie Lesznowola przede wszystkim wynika z: 1) prognozowanego wzrostu liczby mieszkańców do **78 242** osób w roku 2052 r.; (...)”;
- **21*** (podwójna numeracja str. 21) odrębnego opracowania pn. „Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”, w brzmieniu: „(...) 4.3. Chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę (...) Tereny wolne od zabudowy
w granicach obowiązujących planów miejscowych Na potrzeby niniejszej analizy oszacowano powierzchnię terenów wolnych od zabudowy w granicach obszarów, na których obowiązują plany miejscowe, z wyłączeniem terenów w granicach jednostek osadniczych. Z poniższej analizy (tab. 25) wynika, iż w granicach gminy Lesznowola pozostaje ok. **2545,22 ha** terenu wolnego od zabudowy, a przeznaczonego pod jej realizację w planach miejscowych. Najwięcej terenów

niezagospodarowanych, zgodnie z podziałem funkcjonalnym, jest przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i mieszkaniowo-usługową (1091,20 ha). (...)”, **podczas gdy w dalszej części tego samego rozdziału*** (brak numeracji strony), **w Tabeli 24.** pn. „*Chłonność obszarów możliwych do zabudowy w granicach obowiązujących planów miejscowych, z wyłączeniem terenów w granicach jednostek osadniczych, na terenie gminy Lesznowola w podziale na funkcje zabudowy.*”, określono łączną chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych na poziomie **487,68 ha**;

- **24** odrębnego opracowania pn. „*Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę*”, w brzmieniu: „(...) 4.2. *Chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno–przestrzennej w granicach jednostki osadniczej (...)* Tereny wolne od zabudowy w granicach jednostek osadniczych Na potrzeby niniejszej analizy oszacowano powierzchnię terenów wolnych od zabudowy w granicach jednostek osadniczych. Z poniżej analizy (tab. 23) wynika, iż w granicach gminy Lesznowola pozostaje ok. **257,74 ha (2 577 411,71 m²)** terenu wolnego od zabudowy, a **przeznaczonego pod jej realizację w granicach obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennego w granicach jednostki osadniczej. Najwięcej terenów niezagospodarowanych, zgodnie z podziałem funkcjonalnym, jest przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniowo-usługową (ok. 115,83 ha), następnie pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, w tym ekstensywną i intensywną (76,29 ha) oraz zabudowę produkcyjno-usługową (ok. 22,85 ha). (...)**”, **podczas gdy w dalszej części tego samego rozdziału*** (brak numeracji strony), **w Tabeli 20.** pn. „*Chłonność obszarów możliwych do zabudowy w granicach jednostek osadniczych, na terenie gminy Lesznowola w podziale na funkcje zabudowy.*”, określono łączną chłonność tych obszarów na poziomie **48,68 ha**;
- **35** odrębnego opracowania pn. „*Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę*”, w brzmieniu: „(...) 4.4. *Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę oraz suma powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy*”, **str. 35**, w brzmieniu: „(...) *Obecne wykorzystane zapotrzebowanie wynikające z obowiązujących planów miejscowych oraz obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno–przestrzennej w granicach jednostki osadniczej wynosi łącznie 281,87 ha powierzchni użytkowej (2 818 741,39 m²), co wskazuje, iż możliwe jest jeszcze w celu zapewnienia zapotrzebowania w gminie Lesznowola na nową zabudowę mieszkaniową wskazanie jeszcze 225,06 ha powierzchni użytkowej (2 250 583,13 m²). (...)* **Określone maksymalne zapotrzebowanie gminy Lesznowola na nową zabudowę mieszkaniową wynosi 506,93 ha powierzchni użytkowej, co oznacza, że tereny wolne od zabudowy na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej**

w granicach jednostki osadniczej oraz obowiązujących planów miejscowych, zapewniają jedynie ok. 55,6% całego, maksymalnego zapotrzebowania na powierzchnię użytkową. Możliwe jest zatem uzupełnienie braków terenów pod nową zabudowę o powierzchni 225,06 ha powierzchni użytkowej. (...)”.

Powyższe rozbieżności znajdują swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Gminy Lesznówola z 20 marca 2024 r., znak: RUP.6720.1.2018.MP(581) (ID 150341), przekazanych w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, w których **mimo braku odniesienia się do określonej na poziomie 2 545,22 ha powierzchni terenów wolnych od zabudowy w granicach obowiązujących planów miejscowych, stwierdzono, iż:** „(...) W Bilansie napisano „Z poniższej analizy (tab. 23) wynika, iż w granicach gminy Lesznówola pozostaje ok. 257,74 ha (2 577 411,71 m²) terenu wolnego od zabudowy (...)”. **Przytoczony zapis zawiera omyłki pisarskie.** Powinno być: „Z poniższej analizy (tab. 18) wynika, iż w granicach gminy Lesznówola pozostaje ok. 257,74 ha (2 577 411,71 m²) terenu wolnego od zabudowy (...)”. Podobnie wyliczenie powierzchni terenów wolnych od zabudowy a przeznaczonych pod jej realizację w planach miejscowych zawarte jest w tabeli 22, a nie w tabeli 25, jak **napisano omyłkowo w Bilansie.** (...) „Wykorzystane zapotrzebowanie wynikające z obowiązujących planów miejscowych” – inaczej „chłonność terenów wynikająca z obowiązujących planów miejscowych” wynosi: 297 753,94 m² w granicach jednostek osadniczych oraz 2 519 587,29 m² w granicach obowiązujących planów miejscowych, z wyłączeniem terenów w granicach jednostek osadniczych, łącznie 2 817 341,23 m² (281,7 ha). **Omyłkowo w Bilansie,** co nie wpływa na oszacowanie możliwości wyznaczenia nowych terenów, **zamiast 2 817 341,23 m² napisano 2818741,39 m² (różnica 1400,16 m²).** Wskazanie terenów na nową zabudowę mieszkaniową z możliwością realizacji 225,06 ha powierzchni użytkowej wynika z różnicy maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową i **chłonności terenów wynikającej z obowiązujących planów** 506,93 ha – 281,87 ha = 225,06 ha. (...)”.

Odnosząc się zatem do powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, iż przede wszystkim wskazanie nowych terenów pod zabudowę wynikać powinno z porównania maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę z chłonnością nie tylko obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, ale również z chłonnością obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, na których istnieje możliwość lokalizowania nowej zabudowy. Jednakże, skoro w tym przypadku doszło do wewnętrznych sprzeczności już na etapie obliczenia chłonności, bowiem w treści odrębnego opracowania pn. „Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę” określono jednocześnie:

- **2545,22 ha** oraz **487,68 ha** powierzchni terenów wolnych od zabudowy w granicach obowiązujących planów miejscowych, **przy braku opracowania materiału graficznego;**

- **257,74 ha** oraz **48,68 ha** powierzchni terenów wolnych od zabudowy w granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej,

to stwierdzić należy, iż **błędny sposób wyliczenia samej chłonności w sposób zasadniczy wpłynął na ostateczny wynik bilansu**, a w konsekwencji na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego. Powyższe oznacza, iż bilans terenów został wykonany w sposób nieprawidłowy, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Dodatkowo, pomijając już nawet fakt, że bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, uwzględniający aktualne dane powinien stanowić integralną część uwarunkowań, to organ nadzoru wskazuje, że w ramach wyliczenia chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę **zastosowano w nieuprawniony sposób dodatkowe kryteria, pomniejszające faktyczną chłonność wpływając na ostateczny wynik bilansu.** Jak wynika bowiem z treści odrębnego opracowania pn. „*Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę*”, w brzmieniu: „(...) **4.3. Chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę** (...) Do wyznaczenia chłonności obszarów planach miejscowych korzystano ze wskaźników zawartych w obowiązujących planach miejscowych maksymalny wskaźnik zabudowy, maksymalna wysokość zabudowy na podstawie których dokonano analizy maksymalnej wysokości kondygnacji oraz maksymalnej intensywności zabudowy działki, **przy jednoczesnym założeniu, że:** 1) ok. 20% danego obszaru przeznaczonego pod zabudowę **przeznaczone zostanie na realizację układu komunikacyjnego**, 2) na realizację zabudowy, zgodnie z obserwowaną praktyką, wykorzystane zostanie 50% maksymalnej wartości wskaźnika dla danej działki budowlanej, 3) na realizację funkcji podstawowej, przeznaczone zostanie 80% maksymalnej powierzchni zabudowy na działce (20% stanowić będzie zabudowa towarzysząca, np. budynek gospodarczy), 4) powierzchnia użytkowa budynku będzie stanowić 80% jego ogólnej powierzchni zabudowy liczonej dla wszystkich kondygnacji (ok. 20% powierzchni odpowiada grubości ścian i powierzchniom niezaliczonym do powierzchni użytkowej). (...)”, str. **21*** (podwójna numeracja str. 21).

W tym miejscu wskazać należy, że przede wszystkim brak jakichkolwiek podstaw prawnych do stosowania dodatkowych kryteriów, czy też współczynników. Ustawodawca przewidział już bowiem, z uwagi na niepewność procesów inwestycyjnych, **możliwość zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę o 30%**, które może nastąpić na podstawie art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p., a z czego Gmina Lesznowola skorzystała przy ostatecznym wyniku.

Odnosząc się do powyższych pomniejszych wskazań m.in. należy, iż przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego **tereny przeznaczone pod układ drogowy (komunikację) stanowią odrębne tereny** np. od terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Powyższe oznacza, że układ drogowy został już określony i nie wlicza się do terenów z przypisaną mu konkretną funkcją zabudowy (np. mieszkaniową, czy produkcyjną). Tym samym skoro szacujemy chłonność obszarów w granicach objętych planem miejscowym w podziale na funkcje zabudowy to wyliczamy ją dla konkretnej funkcji zgodnie z tym planem, nie zaś dla konkretnej funkcji i układem drogowym, który wynika z odrębnego przeznaczenia określonego w planie.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż niewłaściwe sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę stanowi niezależną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania studium.

Jednocześnie organ nadzoru wyjaśnia, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość kontynuowania rozpoczętej procedury planistycznej w oparciu o przepis **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

Kluczowy w przedmiotowej sprawie jest także fakt, iż **bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę opracowano na podstawie projektu Studium**, w stosunku do stanu istniejącego, co znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie już w samym tytule podrozdziału „**4.1. Bilans terenów na podstawie projektu Studium**”, **str. 20 - 23** odrębnego opracowania pn. „*Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę*”, a także w:

- Tabeli 15. pn. „*Powierzchnia terenów w podziale na funkcje wg uwarunkowań zwartych w projekcie Studium gminy Lesznowola.*”, **str. 21** ww. opracowania.
- Tabeli 16. pn. „*Powierzchnia terenów w podziale na funkcje wg kierunków rozwoju zwartych w projekcie Studium gminy Lesznowola.*”, **str. 22** ww. opracowania.
- Tabeli 17. pn. „*Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę wg projektu Studium – uwarunkowania i kierunki.*”, **str. 23** ww. opracowania.

Powyższe wynika również z Tabeli 28. pn. „*Chłonność obszarów możliwych do zabudowy mieszkaniowej wynikająca ze zmiany przeznaczenia w projekcie Studium w porównaniu do przeznaczenia w planach miejscowych.*”, umieszczonej na str. 36 w ramach podrozdziału „**4.4. Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę oraz suma powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy**”, **str. 33 - 23** odrębnego opracowania pn. „*Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę*”, podczas gdy **obowiązkiem Rady Gminy Lesznowola jest jednoznaczne dokonanie oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, a także pozostałych obszarów przeznaczonych w planach**

miejscowych pod realizację zabudowy (poza zwartą strukturą), nie zaś dokonywanie oceny chłonności studium przyjętego w tym przypadku, uchwałą Nr 30/IV/2011 z 15 marca 2011 r. wraz ze zmianą studium przyjętą uchwałą Nr 482/XXXVIII/2014 z 24 stycznia 2014 r., oraz korektą chłonności obejmującą projektowane tereny inwestycyjne wprowadzone na podstawie przedmiotowej uchwały Nr 963/LXXIII/2024 z 22 lutego 2024 r.

Brak możliwości opracowania bilansu w oparciu o studium, bądź jego projekt był już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury m.in. wyrażonego w wyrokach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn.. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd stwierdził: „*W załączniku nr 3 do przedmiotowej uchwały, chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej sporządzono w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a także w oparciu o ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zamiast w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno - przestrzennej, o czym świadczą zapisy zawarte na str. 42 w brzmieniu: "Chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej Wielkości obszarów w ramach układów osadniczych (wg obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i obowiązującego Studium gminy) zostały przedstawione w tabeli (...)" (...). Ponadto słusznie Wojewoda zakwestionował ustalenia zawarte w załączniku nr 3 do uchwały, zawierającym kierunki rozwoju przestrzennego (str. 43 - 44), z którego wynika, iż uwzględniając 30 letnią perspektywę rozwoju zapotrzebowanie określono jako "wielkości obszarów w ramach kształtowania układów osadniczych, które "zawierają też powierzchnie objęte obowiązującymi planami miejscowymi", zaś w efekcie " w stosunku do obowiązującego Studium wyznaczono dodatkowo tereny o powierzchni: 70 ha o dominującej funkcji mieszkaniowej, 70 ha o dominującej funkcji mieszkaniowo-usługowej, 15 ha o dominującej funkcji usługowo-produkcyjno-składowej, 42 ha terenów wielofunkcyjnych związanych z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem, 12 ha terenów wielofunkcyjnych związanych z usługami, rekreacją i sportem. Nie wiadomo jakie jest faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę w odniesieniu do funkcji zabudowy skoro zapotrzebowanie na nową zabudowę uwzględnia powierzchnie objęte planami miejscowymi, które z kolei uwzględnia się także w ramach chłonności, a oparcie maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę jedynie o liczbę wydanych wypisów z obowiązujących planów miejscowych oraz decyzji o warunkach zabudowy skutkuje wprost naruszeniem art. 10 ust. 5, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 1 ust. 4 pkt 4 u.p.z.p.";*

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, w którym Sąd stwierdził: „(...) chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oszacowano w oparciu o ustalenia Studium z 2000 r., zamiast oprzeć na faktycznych możliwościach realizacji nowej zabudowy w ramach wykryształizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej. Nadto gmina dokonała sztucznego zaniżenia chłonności, co przełożyło się na zapotrzebowanie na nową zabudowę. Odnosząc się do pierwszej z tych kwestii należy zauważyć, że w punkcie 7.4. Uwarunkowań Rozwoju, pod nazwą "Chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej" na stronie 58 – 60 nie znajduje się zapis, który wprost świadczyłby, że gmina oparła się o ustalenia Studium z 2000r. Wynika to jednak z porównania zapisów obecnego Studium oraz poprzedniego Studium objętego zarządzeniem nadzorczym (czemu Gmina nie zaprzeczyła) oraz pozostałych zapisów Uwarunkowań Rozwoju Wskazuje na to zestawienie tabelaryczne zamieszczone na str. 59, przedstawiające dane dotyczące wielkości powierzchni obszarów istniejącego zagospodarowania w ramach układów osadniczych, zawierające te same dane liczbowe, z wyłączeniem danych dotyczących powierzchni użytkowych zabudowy oraz danych dotyczących terenów opisanych, jako: "2. Budownictwo mieszkaniowe z dopuszczeniem budownictwa zagrodowego i usług ([...],[...],[...])", które w poprzedniej wersji uchwały (objętej rozstrzygnięciem nadzorczym), przedstawione zostały w tabeli na str. 56 i 57, określającej wielkości obszarów w ramach układów osadniczych o w pełni wykształconej zwartej strukturze jednostki osadniczej (tereny zainwestowane wg obowiązującego Studium gminy). Dalej trafnie Wojewoda wskazał, że świadczy o tym zamieszczona na str. 61, tabela pn. Wielkości obszarów w strefie kształtowania układów osadniczych w projekcie Studium, zawierające te same dane liczbowe, z wyłączeniem danych dotyczących powierzchni użytkowych zabudowy oraz danych dotyczących terenów opisanych, jako: "Tereny wielofunkcyjne związane z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem", które w poprzedniej wersji uchwały (objętej rozstrzygnięciem nadzorczym), przedstawione zostały na str. 57, w tabeli pn. Wielkości obszarów w strefie kształtowania układów osadniczych w projekcie Studium (zawierają też powierzchnie/postulowane tereny zabudowy wsi/ objęte obowiązującym Studium). Nadto sporządzenie bilansu terenów w oparciu o Studium z 2000 r. i projekt niniejszego Studium wynika również z tabeli na str. 62 pn. Bilans terenów (ha) przeznaczonych pod zabudowę w Studium z 2000 r. i w projekcie Studium oraz z podsumowania tej tabeli, w którym stwierdzono, że: "Z porównania maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową (85ha) wynika, że przekracza ono chłonność obszarów istniejącego zagospodarowania

w granicach jednostek osadniczych (12,1ha) oraz obszarów przeznaczonych w obowiązującym Studium i projekcie Studium (ok. 33ha zabudowa mieszkaniowa, 12,8ha mieszkaniowo-usługowa) do rozwoju zabudowy mieszkaniowej." W tym miejscu zgodzić się należy z zarzutami skargi, iż brak jest podstaw do zmniejszania faktycznie wyliczonej chłonności terenów przeznaczonych pod zabudowę. Przy sporządzaniu bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę ustawa u.p.z.p. w art. 10 ust. 7 pkt 2 dopuszcza zwiększenie o nie więcej niż 30% zapotrzebowania na nową zabudowę w związku z niepewnością procesów rozwojowych gminy. Gmina skorzystała z ww. przepisu ustawy przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę, zwiększając zapotrzebowanie powierzchni użytkowej na nową zabudowę o 30%, jak wynika z ustaleń zawartych na str. 56 tekstu studium (Uwarunkowań Rozwoju). Natomiast w podsumowaniu tabeli zamieszczonej na str. 59, zawierającej wyliczenia chłonności obszarów w ramach istniejących układów osadniczych "Przyjęto, że tereny te są w znaczącej większości zainwestowane (ok. 80%), w związku z tym możliwość lokalizowania na tych obszarach (pkt 2) nowej zabudowy mieszkaniowej dotyczy obszarów o powierzchni ok. 12,1 ha (24 200 m² p.u.), a nowej zabudowy usługowo - produkcyjnej (pkt 4) na powierzchni 1,2 ha (4 800 m² p.u.)". Należy podkreślić, że nie ma podstaw prawnych do obniżania wyliczeń chłonności, skoro ustawodawca przewidział z uwagi na niepewność procesów inwestycyjnych, możliwość zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę o 30%. które może nastąpić na podstawie art. 10 ust. 7 pkt 2 u.p.z.p. (por. wyrok WSA w Warszawie z 11.04.2019 r., IV SA/Wa 314/19, LEX nr 3074089). Nadto Gmina nie wyjaśnia, na jakiej podstawie przyjęto 80% wskaźnik zagospodarowania obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej. Odnosząc się do kwestii bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę należy zauważyć, że przede wszystkim zasadny okazał się najdalej idący zarzut dotyczący tego, że Uwarunkowania rozwoju nie zawierają bilansu terenów, który spełniałby kryteria wskazane w art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p.. Rolę tę spełniać miałby bilans terenów przedstawiony w tabeli na str. 61 tekstu studium, jednak przedstawia wyłącznie chłonność obszarów w projekcie niniejszego Studium, natomiast bilans terenów przedstawiony w tabeli na str. 62, odnosi się jedynie do ustaleń studium, poprzez porównanie powierzchni niektórych terenów obecnego dokumentu z tym z roku 2000, zamiast przedstawienia bilansu odnoszącego się do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej.”.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p. w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z „dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu”. Powyższe oznacza, że obowiązkiem Rady Gminy Lesznowola było **uwzględnienie w pierwszej kolejności konieczności aktualizacji**

wszystkich treści wynikających z tegoż przepisu, polegające m.in. na uwzględnieniu dotychczasowego:

- **przeznaczenia terenu**, przy uwzględnieniu faktu, że stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego; powyższy **obowiązek oznacza zatem uwzględnienie przy sporządzaniu studium, wszystkich planów miejscowych;**
- **zagospodarowania terenu**, przy uwzględnieniu faktu, że stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p. w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co oznacza, **uwzględnienie faktycznego, tj. istniejącego na gruncie, zagospodarowania a także wydanych w tym zakresie decyzji;**
- **uzbrojenia terenu**, tj. przy uwzględnieniu faktu, że stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., uzbrojenie takie dotyczy dróg, obiektów budowlanych, urządzeń i przewodów, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.).

Z przepisu art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p. wynika zatem wprost, że przy konstruowaniu uwarunkowań przede wszystkim chodzi o uwzględnienie dotychczasowego stanu, zarówno formalnoprawnego, w tym m.in. w odniesieniu do ustaleń wcześniej przyjętych i obowiązujących na danym terenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i stanu faktycznego. Innymi słowy, dokonanie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę powinno opierać się wyłącznie o **faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej oraz w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące poza obszarami zwartej struktury.**

Odnośnie ww. kwestii Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1132/18, wyraził pogląd, iż: *Należy jednak zauważyć, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie pozwalają na uwzględnianie przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę ustaleń "starego" studium, czy wydanych już decyzji o warunkach zabudowy, aby m.in. wyeliminować ryzyko roszczeń odszkodowawczych mieszkańców i inwestorów. Prawidłowe sporządzenie i uwzględnienie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, m.in. na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Słusznie zauważył także skarżący, że w części tekstowej studium zdefiniowane zostały obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno*

-przestrzennej, za które zgodnie z informacją zawartą na str.129 tekstu Studium przyjęto "tereny zabudowane (mieszkaniowe, usługowe i aktywności gospodarczej) posiadające dostęp do drogi publicznej, wyposażone w infrastrukturę techniczną (wodociągi i kanalizację) wraz z towarzyszącymi im terenami zieleni rekreacyjnej. Powierzchnia obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wynosi 2355 ha, co stanowi ok.34 % powierzchni gminy. W granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze zawierają się luki budowlane (tereny niezabudowane), których powierzchnia wynosi ok. 100 ha – co stanowi chłonność terenów zainwestowanych". W Studium nie została jednoznacznie określona w wartości metrycznej powierzchnia użytkowa zabudowy mieszkaniowej jaka została wyznaczona w niniejszym Studium poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 PlanZagospU oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 PlanZagospU. Tym samym sposób określenia granic obszarów o w pełni wykształconej strukturze jest nieprawidłowy i aby zachować pozostałe ustalenia w zakresie wyznaczenia terenów przeznaczonych pod zabudowę winien obejmować obszar całego miasta w jego granicach administracyjnych. Biorąc powyższe pod uwagę Sąd wskazuje, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU (por. wyroki WSA w Poznaniu z 23.02.2017 i 30.03.2017, sygn. akt IV SA/Po 1051/16, IV SA/Po 956/16, dostępne pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

Stanowisko judykatury w powyższych kwestiach wyrażone również zostało, m.in. w wyrokach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd stwierdził: W załączniku nr 3 do przedmiotowej uchwały, chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej sporządzono w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a także w oparciu o ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zamiast w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno - przestrzennej,

o czym świadczą zapisy zawarte na str. 42 w brzmieniu: "Chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej Wielkości obszarów w ramach układów osadniczych (wg obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i obowiązującego Studium gminy) zostały przedstawione w tabeli (...)". (...) Ponadto słusznie Wojewoda zakwestionował ustalenia zawarte w załączniku nr 3 do uchwały, zawierającym kierunki rozwoju przestrzennego (str. 43 - 44), z którego wynika, iż uwzględniając 30 letnią perspektywę rozwoju zapotrzebowanie określono jako "wielkości obszarów w ramach kształtowania układów osadniczych, które "zawierają też powierzchnie objęte obowiązującymi planami miejscowymi", zaś w efekcie " w stosunku do obowiązującego Studium wyznaczono dodatkowo tereny o powierzchni: 70 ha o dominującej funkcji mieszkaniowej, 70 ha o dominującej funkcji mieszkaniowo-usługowej, 15 ha o dominującej funkcji usługowo-produkcyjno-składowej, 42 ha terenów wielofunkcyjnych związanych z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem, 12 ha terenów wielofunkcyjnych związanych z usługami, rekreacją i sportem. Nie wiadomo jakie jest faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę w odniesieniu do funkcji zabudowy skoro zapotrzebowanie na nową zabudowę uwzględnia powierzchnie objęte planami miejscowymi, które z kolei uwzględnia się także w ramach chłonności, a oparcie maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę jedynie o liczbę wydanych wypisów z obowiązujących planów miejscowych oraz decyzji o warunkach zabudowy skutkuje wprost naruszeniem art. 10 ust. 5, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 1 ust. 4 pkt 4 u.p.z.p.;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, w którym Sąd stwierdził: (...) chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oszacowano w oparciu o ustalenia Studium z 2000 r., zamiast oprzeć na faktycznych możliwościach realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej. Nadto gmina dokonała sztucznego zaniżenia chłonności, co przełożyło się na zapotrzebowanie na nową zabudowę. Odnosząc się do pierwszej z tych kwestii należy zauważyć, że w punkcie 7.4. Uwarunkowań Rozwoju, pod nazwą "Chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej" na stronie 58 – 60 nie znajduje się zapis, który wprost świadczyłby, że gmina oparła się o ustalenia Studium z 2000r. Wynika to jednak z porównania zapisów obecnego Studium oraz poprzedniego Studium objętego zarządzeniem nadzorczym (czemu Gmina nie zaprzeczyła) oraz pozostałych zapisów Uwarunkowań Rozwoju Wskazuje na to zestawienie tabelaryczne zamieszczone na str. 59, przedstawiające dane dotyczące wielkości powierzchni obszarów istniejącego

zagospodarowania w ramach układów osadniczych, zawierające te same dane liczbowe, z wyłączeniem danych dotyczących powierzchni użytkowych zabudowy oraz danych dotyczących terenów opisanych, jako: "2. Budownictwo mieszkaniowe z dopuszczeniem budownictwa zagrodowego i usług ([...],[...],[...])", które w poprzedniej wersji uchwały (objętej rozstrzygnięciem nadzorczym), przedstawione zostały w tabeli na str. 56 i 57, określającej wielkości obszarów w ramach układów osadniczych o w pełni wykształconej zwartej strukturze jednostki osadniczej (tereny zainwestowane wg obowiązującego Studium gminy). Dalej trafnie Wojewoda wskazał, że świadczy o tym zamieszczona na str. 61, tabela pn. Wielkości obszarów w strefie kształtowania układów osadniczych w projekcie Studium, zawierające te same dane liczbowe, z wyłączeniem danych dotyczących powierzchni użytkowych zabudowy oraz danych dotyczących terenów opisanych, jako: "Tereny wielofunkcyjne związane z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem", które w poprzedniej wersji uchwały (objętej rozstrzygnięciem nadzorczym), przedstawione zostały na str. 57, w tabeli pn. Wielkości obszarów w strefie kształtowania układów osadniczych w projekcie Studium (zawierają też powierzchnie/postulowane tereny zabudowy wsi/ objęte obowiązującym Studium). Nadto sporządzenie bilansu terenów w oparciu o Studium z 2000 r. i projekt niniejszego Studium wynika również z tabeli na str. 62 pn. Bilans terenów (ha) przeznaczonych pod zabudowę w Studium z 2000 r. i w projekcie Studium oraz z podsumowania tej tabeli, w którym stwierdzono, że: "Z porównania maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową (85ha) wynika, że przekracza ono chłonność obszarów istniejącego zagospodarowania w granicach jednostek osadniczych (12,1ha) oraz obszarów przeznaczonych w obowiązującym Studium i projekcie Studium (ok. 33ha zabudowa mieszkaniowa, 12,8ha mieszkaniowo-usługowa) do rozwoju zabudowy mieszkaniowej." W tym miejscu zgodzić się należy z zarzutami skargi, iż brak jest podstaw do zmniejszenia faktycznie wyliczonej chłonności terenów przeznaczonych pod zabudowę. Przy sporządzaniu bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę ustawa u.p.z.p. w art. 10 ust. 7 pkt 2 dopuszcza zwiększenie o nie więcej niż 30% zapotrzebowania na nową zabudowę w związku z niepewnością procesów rozwojowych gminy. Gmina skorzystała z ww. przepisu ustawy przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę, zwiększając zapotrzebowanie powierzchni użytkowej na nową zabudowę o 30%, jak wynika z ustaleń zawartych na str. 56 tekstu studium (Uwarunkowań Rozwoju). Natomiast w podsumowaniu tabeli zamieszczonej na str. 59, zawierającej wyliczenia chłonności obszarów w ramach istniejących układów osadniczych "Przyjęto, że tereny te są w znaczącej większości zainwestowane (ok. 80%), w związku z tym możliwość lokalizowania na tych obszarach (pkt 2) nowej zabudowy mieszkaniowej dotyczy

obszarów o powierzchni ok. 12,1 ha (24 200 m² p.u.), a nowej zabudowy usługowo - produkcyjnej (pkt 4) na powierzchni 1,2 ha (4 800 m² p.u.)". Należy podkreślić, że nie ma podstaw prawnych do obniżania wyliczeń chłonności, skoro ustawodawca przewidział z uwagi na niepewność procesów inwestycyjnych, możliwość zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę o 30%. które może nastąpić na podstawie art. 10 ust. 7 pkt 2 u.p.z.p. (por. wyrok WSA w Warszawie z 11.04.2019 r., IV SA/Wa 314/19, LEX nr 3074089). Nadto Gmina nie wyjaśnia, na jakiej podstawie przyjęto 80% wskaźnik zagospodarowania obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej. Odnosząc się do kwestii bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę należy zauważyć, że przede wszystkim zasadny okazał się najdalej idący zarzut dotyczący tego, że Uwarunkowania rozwoju nie zawierają bilansu terenów, który spełniałby kryteria wskazane w art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p.. Rolę tę spełniać miałby bilans terenów przedstawiony w tabeli na str. 61 tekstu studium, jednak przedstawia wyłącznie chłonność obszarów w projekcie niniejszego Studium, natomiast bilans terenów przedstawiony w tabeli na str. 62, odnosi się jedynie do ustaleń studium, poprzez porównanie powierzchni niektórych terenów obecnego dokumentu z tym z roku 2000, zamiast przedstawienia bilansu odnoszącego się do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej.

W tym miejscu należy dodać, że organ nadzoru nie kwestionuje możliwości szacowania zapotrzebowania i chłonności z uwzględnieniem szerszego zakresu poczynionych analiz, aniżeli wynika to z art. 10 ust. 1 pkt 7 i ust. 5 pkt 1 i pkt 2 ustawy o p.z.p., jednakże w tej sytuacji nie jest wiadomym jakie jest faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę w odniesieniu do poszczególnych funkcji zabudowy, w tym m.in. zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, skoro dokonano oceny chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę oraz obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej, **w oparciu o obowiązujące ustalenia studium, zamiast wyłącznie w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w stanie istniejącym.**

Skoro powyższego nie dokonano, to stanowi to w tym przypadku o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 5 pkt 2, 3, 4 i 7 ustawy o p.z.p., co skutkuje w przedmiotowej sprawie stwierdzeniem nieważności uchwały w całości, bowiem niedopełnienie tych wymogów stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, określonych w przywołanych powyżej przepisach ustawy o p.z.p.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że nie kwestionuje możliwości wprowadzania nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Lesznowola jest jednoznaczne wykazanie realnej potrzeby zmiany obszarów przeznaczonych pod

zabudowę lub nowego zapotrzebowania pod tereny inwestycyjne, bowiem taką zasadę ustanowił ustawodawca w przepisie art. 1 ust. 4 pkt 4 i art. 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o p.z.p.

Tymczasem, **wbrew wyjaśnieniom Wójta Gminy Lesznowola zawartym w piśmie z 20 marca 2024 r., znak: RUP.6720.1.2018.MP(581), z których wynika, iż: „(...) Bezprzedmiotowym byłoby sporządzenie materiału graficznego zawierającego granice obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod realizację nowej zabudowy w sytuacji gdy żaden z planów obowiązujących na obszarze Gminy nie zawiera zakazu zabudowy – każdy z nich ustanawia możliwość realizacji nowej zabudowy. (...)”, to jednak zgodnie z ustaleniami obowiązujących planów miejscowych, przyjętych przez Radę Gminy Lesznowola, m.in. uchwałą Nr:**

- **78/VI/2019** z 19 marca 2019 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Wilcza Góra” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 26 kwietnia 2019 r. poz. 5724), część działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **41** z obrębu 0028 Wilcza Góra w gminie Lesznowola położona jest na terenie lasu (**1ZL**) **wraz z zakazem budowy wszelkich obiektów budowlanych** (vide § 16 pkt 1 i pkt 3 tej uchwały), podczas gdy w przedmiotowym studium ten teren przeznaczono pod funkcję zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej **MNe**;
- **296/XXVII/2020** z 23 lipca 2020 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Władysławów” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 16 września 2020 r. poz. 9615), działki oznaczone numerami ewidencyjnymi **11/1** i **12** z obrębu 0029 Władysławów w gminie Lesznowola położone są odpowiednio w całości lub w części na terenie lasu (**1ZL** i **2ZL**) **wraz z zakazem budowy wszelkich obiektów budowlanych** (vide § 15 pkt 1 i pkt 3 tej uchwały), podczas gdy w przedmiotowym studium te tereny przeznaczono pod funkcję zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej **MNe**;
- **536/XLV/2021** z 21 grudnia 2021 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Władysławów i części obrębu Wilcza Góra” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 31 stycznia 2022 r. poz. 1071), działki oznaczone numerami ewidencyjnymi: **48/1, 49, 122, 123, 124/3, 124/4, 124/6, 124/7, 100, 101/1, 101/2, 190** z obrębu 0029 Władysławów w gminie Lesznowola położone są odpowiednio w całości lub w części na terenie lasu (**1ZL, 2ZL, 3ZL, 4ZL**) **wraz z zakazem budowy wszelkich obiektów budowlanych** (vide § 21 pkt 1 i pkt 3 tej uchwały), podczas gdy w przedmiotowym studium te tereny przeznaczono odpowiednio pod funkcje zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej **MNe** oraz mieszkaniowej jednorodzinnej i usług **MNU**.

Kwestia zmiany przeznaczenia terenów leśnych z ustalonym w planach miejscowych zakazem realizacji zabudowy, które jednocześnie nie zostały oznaczone jako „*Granice obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej (stan istniejący)*” na załączniku Nr 3 do uchwały (arkusz 2/2/), **znajduje również swoje jednoznaczne potwierdzenie na str. 34 - 35 oddzielnego opracowania pn. „Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”, w którym wprost stwierdzono, że: „(...) Przeprowadzona analiza maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową i mieszkaniowo-usługową pozwala stwierdzić, iż zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową i mieszkaniowo-usługową na terenie gminy Lesznówola nie zostało całkowicie wykorzystane w ramach wskazanych obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz obowiązujących planów miejscowych. W związku z powyższym w celu zapewnienia odpowiedniego zapotrzebowania możliwe jest wskazanie nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową i mieszkaniowo-usługową na terenach wskazanych w planach miejscowych pod funkcje rolnicze oraz leśne, a także terenach w ramach których nie obowiązują plany miejscowe. (...)”.**

Organ nadzoru wskazuje poniżej fragmenty rysunków ww. planów miejscowych, zamieszczonych m.in. na portalu mapowym gminy - Lesznówola - System Informacji Przestrzennej (*e-map.net*) oraz w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, przedstawiających obszary, w ramach których przeznaczono tereny lasów pod funkcje zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - ekstensywnej (MNe) oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług (MNU), wbrew twierdzeniom Gminy Lesznówola, zawartym w przywołanym powyżej piśmie z 20 marca 2024 r., które mają bezpośredni wpływ na wyniki bilansu terenów przeznaczonych pod nową zabudowę.

MPZP Nr 78/VI/2019 z 19 marca 2019 r.

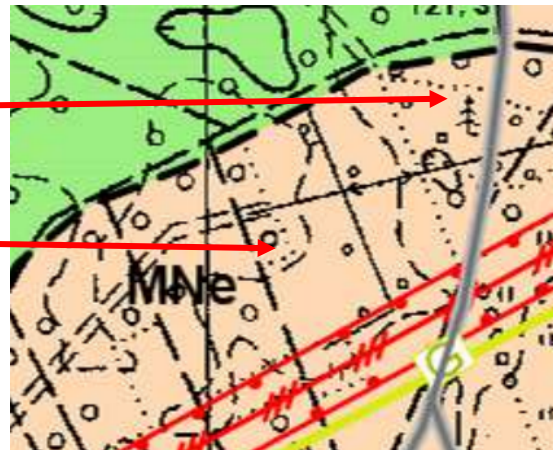
STUDIUM Nr 963/LXXIII/2024 z 22 lutego 2024 r.



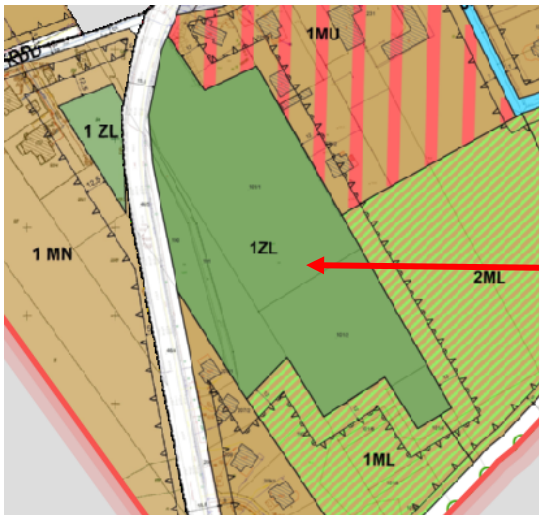
MPZP Nr 296/XXVII/2020 z 23 lipca 2020 r.



STUDIUM Nr 963/LXXIII/2024 z 22 lutego 2024 r.



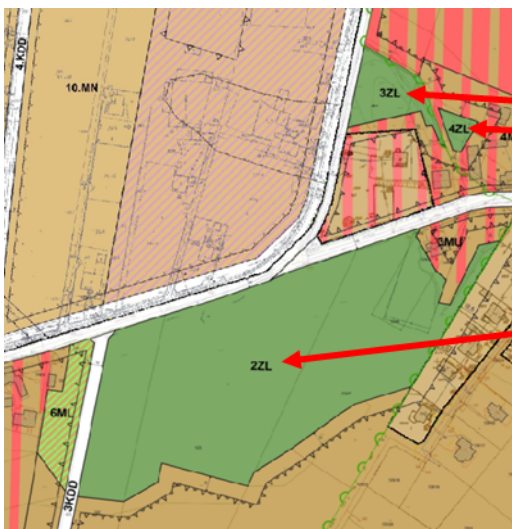
MPZP Nr 536/XLV/2021 z 21 grudnia 2021 r.



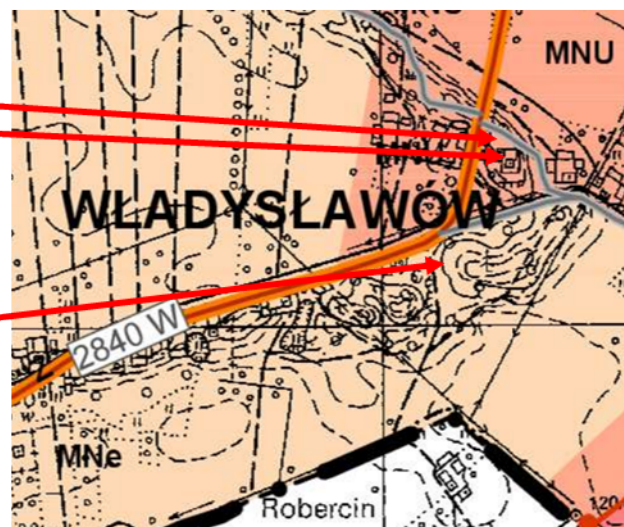
STUDIUM Nr 963/LXXIII/2024 z 22 lutego 2024 r.



MPZP Nr 536/XLV/2021 z 21 grudnia 2021 r.



STUDIUM Nr 963/LXXIII/2024 z 22 lutego 2024 r.



r.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż Rada Gminy Lesznwola ostatecznie dokonała wyznaczenia lokalizacji NOWYCH terenów, poza obszarami obecnie zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych, m. in. pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną - ekstensywną (MNe) oraz zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługi (MNU), które dotychczas były przeznaczone pod tereny lasów z zakazem realizacji zabudowy.

Ponadto, mimo wskazanych powyżej rozbieżności w ramach bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, który powinien stanowić integralną część uwarunkowań, Rada Gminy Lesznwola nie tylko wyznaczyła nowe tereny pod zabudowę mieszkaniową i mieszkaniowo-usługową na terenach wskazanych w planach miejscowych pod funkcje rolnicze oraz leśne, a także terenach w ramach których nie obowiązują plany miejscowe, ale także **dopuszcza funkcję mieszkaniową w ramach obszarów o dominacji funkcji: usługowej (U), usługowej oraz zieleni urządzonej (U/Z), produkcyjnej, składów, magazynów i usług (PU), produkcyjnych w gospodarstwach rolnych (PR),** co wynika wprost z treści ustaleń Tomu III. pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, w brzmieniu: „3.4.8. Tereny zabudowy usługowej – U

Obszar o dominacji funkcji usługowej. **Funkcje dopuszczalne: funkcja mieszkaniowa** towarzysząca zabudowie usługowej, budynki zbiorowego zamieszkania, (...) 3.4.12. Tereny usług w zieleni – U/Z

Obszar o dominacji funkcji usługowej oraz zieleni urządzonej. **Funkcje dopuszczalne: funkcja mieszkaniowa**, jako towarzysząca zabudowie usługowej, usługi handlu (targowisko), tereny zieleni urządzonej. (...) 3.4.14. Tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów i usług – PU

Obszar o dominacji funkcji produkcyjnej, składów, magazynów i usług. **Funkcje dopuszczalne: funkcja mieszkaniowa oraz obiekty zamieszkania zbiorowego** jako towarzyszące nieuciążliwym obiektom usługowym lub magazynowym, **zabudowa mieszkaniowo-usługowa** realizowana w strefie buforowej przy granicy z terenami z zabudową mieszkaniową jednorodzinną lub mieszkaniową wielorodzinną, (...) 3.4.15. Tereny obiektów produkcyjnych w gospodarstwach rolnych – PR

Obszar o dominacji funkcji produkcyjnych w gospodarstwach rolnych. **Funkcje dopuszczalne:** towarzyszące obiektom produkcyjnym: **zabudowa mieszkaniowa**, obiekty administracyjno-socjalne, centra konferencyjno-szkoleniowych, centra badawczo-naukowe, **obiekty zamieszkania zbiorowego**. (...)”, str. 98 – 102 tekstu studium.

Stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „W studium określa się w szczególności: 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d: a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania

oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;”. W przepisie tym ustawodawca wyraźnie zaznaczył logiczną kolejność działań przy sporządzaniu studium, co oznacza poprawne sporządzenie bilansu, które określa ramy wyznaczania zmian w kierunkach zagospodarowania przestrzennego.

Skoro zatem bilans, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany z naruszeniem zasad określonych w art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p., to tym samym wpływa on bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Sporządzenie wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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.

Wszystkie wskazane powyżej kwestie stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania studium i stanowią, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. samodzielną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

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

Niewłaściwe sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod nową zabudowę należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowiące niezależną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Kwestia poprawnie sporządzonego bilansu, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym m.in. wyrażonego w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w:

- Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, z którego wynika, iż: „(...) Sporządzenie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, w tym na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy (zob. wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., II OSK 1608/17). W konsekwencji wskazuje się, że brak oparcia treści studium w prawidłowo sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznany za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (zob. wyrok NSA z 27 listopada 2018 r., II OSK 2916/16).”;
- Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „W części regulującej studium, o której mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. określanie kierunków zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów oraz określenie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych z zabudowy musi uwzględniać bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.”;
- Łodzi z 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 65/17, w którym Sąd stwierdził, że „Analiza przywołanego unormowania i użytych w nim po słowach "dokonując bilansu (...), kolejno" kategoriycznych zwrotów: „formułuje się”, „szacuje się”, „porównuje się”, „określa się” dowodzi, że ustawodawca w sposób bezwzględnie wiążący organy uchwałodawcze określił obowiązki w zakresie sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Podkreślić przy tym należy, że dokonując bilansu należy kolejno, a zatem nie w sposób wrywkowy, lecz uporządkowany pod względem kolejności, podejmować nakazane ustawą czynności. Zaznaczyć w związku z tym przyjdzie, że skoro ocena w tym zakresie powinna uwzględniać okres nie dłuższy niż 30 lat, to co do zasady brak sprecyzowania w bilansie zapotrzebowania na nową zabudowę niezależnie od jej rodzaju (funkcji zabudowy), pozwala przypuszczać, że gmina przez najbliższe 30 lat nie ma zamiaru dalej się rozwijać i prowadzić jakichkolwiek inwestycji na swoim terenie.

W realiach rozpoznawanej sprawy, co potwierdza załączony do akt materiał dowodowy bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę został wprawdzie opracowany, jednakże - co prawidłowo wyartykułował organ nadzoru w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym - nie odpowiada on wymogom art. 10 ust. 5 PlanZagospU, który, o czym była wyżej mowa, precyzuje ściśle kolejność poszczególnych działań przy jego sporządzaniu i elementy podlegające badaniu. Ponadto, już na pierwszy rzut oka, zestawienie treści skargi z treścią studium dowodzi, iż rzeczony bilans nie jest opracowaniem spójnym, uporządkowanym i kompleksowym, a jego poszczególnych elementów należy poszukiwać w treści całego studium.”;

- *Warszawie z 16 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 2418/19, w którym Sąd stwierdził, że: „Oznacza to, że na organie gminy sporządzającym studium (zmianę studium) ciąży bezwzględny obowiązek, by wszelkie dane związane z poszczególnymi składnikami wyliczeń służącymi ustaleniu takich wartości jak m.in.: chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, czy zapotrzebowanie gminy na nową zabudowę były w pełni prawidłowe i odzwierciedlały stan faktyczny, a także by wyliczenia z ich uwzględnieniem zostały przeprowadzone poprawnie, tj. zgodnie z wszelkimi regułami matematycznymi. Tylko bowiem w takiej sytuacji możliwe jest ustalenie w zgodzie ze stanem rzeczywistym niezbędnych wartości pozwalających na udzielenie odpowiedzi, czy z perspektywy art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p. możliwe jest przeznaczenie w studium (zmianie studium) kolejnych terenów pod zabudowę. Każde zatem naruszenie w powyższym zakresie, które prowadzi do uzyskania wyników nieodzwierciedlających rzeczywistego stanu, a w konsekwencji skutkuje zastosowaniem nieadekwatnej normy prawnej, musi być traktowane jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Nie może bowiem ulegać wątpliwości, iż skoro ustawodawca nałożył na organy uchwałodawcze gminy obowiązek sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, a nadto określił szczegółowo metodykę przeprowadzenia stosownych wyliczeń, to celem tego było zapewnienie, aby na skutek podjętych przez organ uchwałodawczy czynności powstało spójne i zgodne z rzeczywistymi uwarunkowaniami demograficznymi i ekonomicznymi opracowanie, na podstawie którego będzie można jednoznacznie ocenić możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę. Zestawienie tylko przytoczonych przez Wojewodę Mazowieckiego uchybień, których ponowne powielanie w tym miejscu jest zbyteczne, a których wystąpienie Sąd potwierdził w toku samodzielnej analizy zaskarżonej uchwały, nie pozostawia wątpliwości, że bilans sporządzony na potrzeby zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czosnów nie spełnia wymagań, jakie względem tego opracowania formułuje ustawodawca. Stwierdzone w nim liczne błędy rachunkowe, prowadzą bowiem do zasadniczych*

przekłamań

co do oceny wielu aspektów wpływających na potencjalną możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę, przy czym przede wszystkim prowadzą do błędnego wniosku, iż takie przeznaczenie jest uzasadnione, choć prawidłowo sporządzone wyliczenia wiodą do zgoła przeciwnego wniosku. Tak sporządzonego bilansu nie daje się zatem pogodzić z ustawowymi wymaganiami dotyczącymi zasad jego sporządzania. W rezultacie więc sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p., skutkuje wadliwością treści opracowywanego studium (jego zmiany), wyrażającą się albo w błędnym przeznaczeniu (mimo braku obiektywnej potrzeby), albo w nieprzeznaczeniu (pomimo istnienia ku temu stosownych potrzeb), określonych terenów pod nową zabudowę. Okoliczność ta musi być więc uznana za istotne naruszenie zasad sporządzania studium (zmiany studium) i stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”;

- Olsztynie z 21 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Ol 958/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „*W tej dacie obowiązywały już znowelizowane przepisy u.p.z.p. w brzmieniu opisanym ustawą z 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Ustawa ta nie zawiera uregulowań przejściowych co do zastosowania zmienionych, czy dodanych przepisów u.p.z.p. odnośnie do procedur uchwalania studium, czy planu miejscowego, będących już w toku, co oznacza zastosowanie zasady działania nowego prawa wprost (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016r. sygn. akt IV SA/Po 180/16 oraz WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016r. sygn. akt II SA/Łd 185/16, dostępne CBOSA). Ustawa o rewitalizacji reguluje przede wszystkim kwestię stworzenia gminnych programów rewitalizacji sporządzanych dla wyznaczonych uprzednio w drodze uchwały obszaru rewitalizacji. Odrębnie, dodatkowo ustawa o rewitalizacji wprowadziła zmiany do u.p.z.p. w art. 10 ust. 1 pkt 7, ust. 2, ust. 5-7. Mianowicie na gminy nałożony został obowiązek sporządzenia analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, w celu wyważenia interesu społecznego i publicznego, w tym realizacji wprowadzonej zasady koncentracji zabudowy w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i wykazania zapotrzebowania na nową zabudowę poza takimi jednostkami osadniczymi, a także zweryfikowania możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej. Stosownie do art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne gminy we wskazanym zakresie przekraczają możliwości finansowania, to wówczas organ wykonawczy gminy musi dokonać zmian w opracowywanym akcie w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do swoich możliwości finansowych. Podobnie jest przy ocenie zapotrzebowania na nową zabudowę ze względów demograficznych, która*

dokonywana jest według oszacowania chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.”;

- Poznaniu z 23 lutego 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 1051/16, w którym z kolei Sąd stwierdził, że: *„Z zestawienia cytowanych przepisów dostatecznie jasno wynika, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium (odpowiednio: zmiany studium) na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU.”;*
- Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1132/18, w którym Sąd wyraził pogląd, iż: *„Należy jednak zauważyć, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie pozwalają na uwzględnianie przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę ustaleń "starego" studium, czy wydanych już decyzji o warunkach zabudowy, aby m.in. wyeliminować ryzyko roszczeń odszkodowawczych mieszkańców i inwestorów. Prawidłowe sporządzenie i uwzględnienie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, m.in. na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Słusznie zauważył także skarżący, że w części tekstowej studium zdefiniowane zostały obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, za które zgodnie z informacją zawartą na str.129 tekstu Studium przyjęto "tereny zabudowane (mieszkaniowe, usługowe i aktywności gospodarczej) posiadające dostęp do drogi publicznej, wyposażone w infrastrukturę techniczną (wodociągi i kanalizację) wraz z towarzyszącymi im terenami zieleni rekreacyjnej. Powierzchnia obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wynosi 2355 ha, co stanowi ok.34 % powierzchni gminy. W granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze zawierają się luki budowlane (tereny niezabudowane), których powierzchnia wynosi ok. 100 ha – co stanowi chłonność terenów zainwestowanych". W Studium nie została jednoznacznie określona w wartości metrycznej powierzchnia użytkowa zabudowy mieszkaniowej jaka została wyznaczona w niniejszym Studium poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 PlanZagospU oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 PlanZagospU. Tym samym sposób określenia*

granic obszarów o w pełni wykształconej strukturze jest nieprawidłowy i aby zachować pozostałe ustalenia w zakresie wyznaczenia terenów przeznaczonych pod zabudowę winien obejmować obszar całego miasta w jego granicach administracyjnych. Biorąc powyższe pod uwagę Sąd wskazuje, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU (por. wyroki WSA w Poznaniu z 23.02.2017 i 30.03.2017, sygn. akt IV SA/Po 1051/16, IV SA/Po 956/16, dostępne pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).”;

- *Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1156/18, w którym Sąd, iż: „Przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej rozumieć bowiem należy 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). Biorąc pod uwagę powyższe nie sposób uznać, że wszystkie tereny, na których w studium dopuszczono zabudowę spełniają te kryteria. Sąd wskazuje, że w niniejszej sprawie bilans terenów został sporządzony w logiczny i racjonalny sposób, lecz sprzecznie z obowiązującym prawem. Wojewoda Wielkopolski oraz organ nie kwestionują poprawności jego sporządzenia. Z akt sprawy wynika, że ustalenia studium są niezgodne z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p. W sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę, który stanowi część treści studium, wyznaczono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, określono chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę oraz dokonano porównania wyznaczonych wartości. Jak wynika ze wskazanego porównania (str. 83, część II studium, rozdział 7), wyznaczone maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniowo - usługową (kl, MN, MU, U) - 660 295 m² pow. użytkowej zabudowy oraz maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę na terenach aktywizacji gospodarczej i obsługi rolnictwa (IVU, U, RU) - 629 963 m² pow.*

użytkowej zabudowy nie przekracza sumy chłonności terenów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy, która dla terenów (Rl, MN, MU, U) wynosi 2 934 130 m² pow. użytkowej zabudowy, a dla terenów (P/U, U, RU) wynosi 1 375 439 m² pow. użytkowej zabudowy. Wobec powyższego Sąd uznał, iż zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p., nowa zabudowa nie powinna być lokalizowana poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Organ gminy w piśmie z dnia 22 czerwca 2018 r. wskazał, iż w studium poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę przeznaczono tereny aktywizacji gospodarczej P/U w potencjalnej ilości : P - 4 445 460 m², U - 2 963 640 m². Burmistrz Czempinia poinformował także w piśmie z dnia 21 sierpnia 2018 r., iż w studium nie zostały wyznaczone tereny mieszkaniowo - usługowe poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Tym samym organ potwierdził, że zapisy studium są niezgodne ze sporządzonym bilansem w zw. z treścią art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. Organ gminy w piśmie z dnia 14 grudnia 2018 r. cofnął stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę, jednak Sąd postanowił odnieść się do jej treści. Mianowicie w odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wskazał, że zarzucone naruszenie nie ma istotnego charakteru, a lokalizacja terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych, jest uzasadnione m.in. specyfiką przestrzenną terenu oraz możliwościami rozwoju gminy. Organ szczegółowo opisał argumenty przemawiające za każdym z wymienionych terenów. Wskazał również, że cel nadrzędny (ład przestrzenny) został zachowany. W ocenie Sądu stanowisko organu jest błędne. Uzasadnienie co do poprawności lokalizacji terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych ma swój logiczny sens, jednak jest sprzeczne z wyraźnie sformułowanym przepisem art. 10 ust. 5 pkt 4 lit a) u.p.z.p., zgodnie z którym: "gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy (w niniejszej sprawie zapotrzebowanie 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, Opracowanie studium w sposób niezgodny ze sporządzonym bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę jest istotnym naruszeniem i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Istotne naruszenie trybu postępowania należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu

sporządzania aktu planistycznego. W niniejszej sprawie z zebranych dokumentów wprost wynika, że gdyby organ zastosował się do sporządzonego bilansu i treści art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) .u.p.z.p., to ustalenia planistyczne w studium byłyby odmienne. Wskazanie na str. 82 (część II studium, rozdział 7) studium, iż "W tym miejscu należy zaznaczyć jednak, że w przypadku terenów przeznaczonych pod aktywizację gospodarczą nie lokalizuje się ich zawsze w ramach obszarów o w pełni wykształconej strukturze przestrzennej w granicach jednostki osadniczej. Strefy takie mogą być bowiem tworzone poza obszarami osadniczymi, tam gdzie jest zapewniona dobra dostępność komunikacyjna, a prowadzona działalność nie będzie oddziaływała niekorzystnie na sąsiadujące tereny mieszkaniowe.", jest nieprawidłowe i niezgodne z art. 10 ust. 5 u.p.z.p. Sąd podkreśla, że zapisy studium nie stanowią podstaw, aby uznać, że w studium można było wyznaczyć tereny aktywizacji gospodarczej poza obszarami zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę.”;

- Warszawie z 25 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 2006/19, w którym Sąd stwierdził: „Wojewoda zasadnie wskazał, że podejmując uchwałę w sprawie Zmiany Studium należało uwzględnić uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju Gminy, uwzględniając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. W studium – w myśl art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p. – uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Z kolei z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. wynika, że dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w określonej kolejności porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 tej normy, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3 tej normy, 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. W celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy dokonać oceny chłonności: - obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa; - obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Zgodnie ze wskazaniem organu nadzoru, z zamieszczonego w części tekstowej bilansu wynika, że brak jest możliwości lokalizacji nowej zabudowy:

mieszkaniowej,	usługowej
----------------	-----------

 w zakresie usług podstawowych realizowanych na terenach zabudowy mieszkaniowo - usługowej, a także wyznaczania nowych terenów produkcyjno - usługowych. Tymczasem wbrew bilansowi

faktycznie dokonano delimitacji nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową i zabudowę produkcyjno-usługową. Świadczy to o słuszności naruszenia ustaleniami Zmiany Studium art. 1 ust. 4 pkt 4, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d i ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. szczegółowo wykazanego przez Wojewodę na str. 15-19 rozstrzygnięcia nadzorczego. W tej materii też organ nadzoru podkreślił, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Słupno było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę, w tym udokumentowanie faktycznych potrzeb do delimitacji nowych obszarów.”;

– Poznaniu z 15 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 420/16.

Ponadto, istotnym jest fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, a także określa minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, które są wiążące przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego, które odnosić się mają do wszystkich obszarów funkcjonalnych na których dopuszcza się zabudowę.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „W studium określa się w szczególności: 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d: a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, b) **kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów**, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;”.

Stosownie do wymogów rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, **ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium**. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące **kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych** (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

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

Użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwrot „*minimalne i maksymalne parametry*” odnosi się zatem do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.). Tym samym przepis ten wyraźnie nakazuje określenie parametrów i wskaźników urbanistycznych odnoszących się do wszystkich obszarów funkcjonalnych wyznaczonych na rysunku (kierunków zagospodarowania przestrzennego) studium, nie zaś tylko w odniesieniu do wybranych nowych, w rozumieniu nowo wyznaczonych obszarów, oczywiście przy założeniu, iż są one w jakiegokolwiek formie przeznaczone pod zabudowę.

Tymczasem, w treści załącznika nr 1 do uchwały, w ramach ustaleń Tomu III, dotyczących kierunków zagospodarowania, określono: „(...) 3.7. Wytyczne określania przeznaczenia terenów oraz wskaźników intensywności wykorzystania terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

*Określone w Studium przeznaczenie terenów, wyznaczone na rysunku Studium (zał. nr 3 arkusz 1/2 „Kierunki. Struktura przestrzenna gminy. Przeznaczenie terenów”), jest przeznaczeniem „kierunkowym”, oznacza funkcję wiodącą (dominującą) terenu, wyraża zgeneralizowane kierunki polityki przestrzennej Gminy, które nie są ścisłymi przesądzeniami o granicach zainwestowania i użytkowaniu terenów, **nie ograniczają możliwości realizacji innych działań, niezdefiniowanych w zapisach Studium, służących rozwojowi terenów zgodnie z polityką przestrzenną określoną w Studium.** Przeznaczenie terenów w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powinno zapewniać rozwój wiodącej funkcji terenu wskazanej w Studium. Inne funkcje towarzyszące funkcji wiodącej, a wskazane w Studium jako funkcje dopuszczalne, mogą być dopuszczone w ramach jednego terenu (wraz z funkcją wiodącą) lub na terenie wydzielonym na ten cel. Warunki realizacji funkcji dopuszczalnych – do ustalenia w planach miejscowych. Ostateczne ustalenia granic przeznaczenia terenów oraz przebiegów i lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej będą dokonywane w ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub w decyzjach administracyjnych. **Wyznaczone zasięgi przeznaczenia terenów muszą ulec doprecyzowaniu w planach miejscowych.** Na wszystkich terenach dopuszcza się lokalizację infrastruktury technicznej związanej z obsługą terenu, terenów komunikacji oraz terenów zieleni urządzonej. Ustalenia Studium w zakresie intensywności zabudowy odnoszą się wyłącznie do nadziemnej intensywności zabudowy. **Dopuszcza się zachowanie w planie miejscowym istniejącego sposobu użytkowania terenu, istniejącej funkcji zabudowy oraz przeznaczenia ustalonego w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, innych niż wynikające z kierunkowego przeznaczenia wskazanego w Studium, z możliwością ich rozwoju, w tym z możliwością wyznaczenia terenu o przeznaczeniu zgodnym z dotychczasowym sposobem***

*użytkowania terenu lub zgodnym z jego dotychczasowym przeznaczeniem. Wskaźniki kształtowania zabudowy zawarte w Studium stanowią zgeneralizowane ramy ustalania wskaźników w planach miejscowych. **Dopuszcza się przyjęcie innych wskaźników, jeśli:** 1) nie powoduje to kolizji z istniejącym sposobem zagospodarowania terenu na sąsiednich działkach budowlanych lub z ustalonymi dla nich w planach miejscowych wskaźnikami kształtowania zabudowy; 2) wynika to z istniejącego stanu zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym potrzeby umożliwienia jego przekształceń; 3) wynika z potrzeb technologicznych przewidywanych do realizacji inwestycji produkcyjnych, magazynowo składowych, infrastrukturalnych lub usługowych; 4) stanowi kontynuację wskaźników zawartych w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego; 5) służy kształtowaniu wnętrza urbanistycznych, kompozycji przestrzennej, wprowadzeniu dominant przestrzennych, wież i wieżyczek itp.; Ustalone powierzchnie nowo wydzielanych działek budowlanych stanowią wielkość wyjściową dla jej ustalenia w planie miejscowym. Dopuszcza się przyjęcie innych wielkości w tym mniejszych, jeśli wynika to z parametrów istniejących działek budowlanych oraz parametrów działek ustalonych w obowiązujących planach miejscowych i ich ewentualnej kontynuacji na terenach sąsiednich.”, (vide str. 109 tekstu studium).*

Powyższe oznacza, iż w tym przypadku, **w studium, nie dokonano kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, a także nie określono w sposób jednoznaczny, jakie wskaźniki należy zastosować, czy te określone w studium, czy też inne, co w przyszłości może doprowadzić do pewnego rodzaju dowolności przy interpretacji i sporządzaniu planu miejscowego.** W oparciu o takie studium możliwe byłoby sformułowanie absolutnie dowolnych ustaleń w ramach sporządzanego planu miejscowego, co stoi w oczywistej sprzeczności z przytoczonymi powyżej przepisami ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego.

Z przepisu art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wynika bezpośredni obowiązek określenia minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, które związane są z zagospodarowaniem oraz użytkowaniem terenów.

Tymczasem, określone przez Radę Gminy Lesznówola standardy zabudowy i zagospodarowania terenów funkcjonalnych, dotyczące: intensywności zabudowy, wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnika powierzchni zabudowy oraz maksymalnej wysokości zabudowy, są jedynie **niewiązącymi postulatami**, nie zaś ustaleniami stanowiącymi podstawę do określania zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego sporządzanych dla gminy Lesznówola. Tym samym należy stwierdzić, iż w przywoływanych powyżej ustaleniach tekstu

studium, Rada Gminy Lesznawola nie określa *de facto* jakichkolwiek minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a także wytycznych do ich określenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, bowiem przedmiotowe studium ustala możliwość przyjęcia innych wskaźników. W konsekwencji brak określenia minimalnych i maksymalnych parametrów oraz wskaźników urbanistycznych oznacza, iż przedmiotowe studium zostało podjęte z naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p., co w tym przypadku skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Również dopuszczenie możliwości realizacji innych działań niezdefiniowanych w zapisach Studium w odniesieniu do kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, oznacza *de facto* brak określenia kierunków zagospodarowania terenów, co oznacza także naruszenie § 6 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.

Powyższe oznacza, istotne naruszenie zasad sporządzania studium, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na **brak określenia obligatoryjnych elementów studium**.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż zarówno określenie kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy i w przeznaczeniu terenów, jak również wytycznych do planów miejscowych w zakresie określenia minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych jest podstawową rolą regulacyjną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. **Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy i w przeznaczeniu terenów, a także minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne nie mogą być określone w sposób niejednoznaczny.**

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2015 r., sygn. akt II OSK 235/14: „*Gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania, uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym co jest istotne (fundamentalne) - zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. – ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów*

miejscowych. Innymi słowy, określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką funkcję. Oznacza to, że między oboma aktami zachodzi szczególny - normatywny związek funkcjonalny. **Konsekwencją powyższej zasady jest brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który obliguje organ gminy do sporządzenia projektu planu zgodnie z postanowieniami studium, gdy nadto w myśl art. 14 ust. 5 u.p.z.p. – przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, burmistrz wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Z powyższej regulacji niewątpliwie wynika, że już na etapie sporządzania projektu planu miejscowego wymaga się jego zgodności z postanowieniami studium (15 ust. 1 u.p.z.p.). Po podjęciu zaś przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego - wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.). Tak więc postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mają dla organów wykonawczych gminy charakter wiążący przy sporządzaniu projektów miejscowych planów, bowiem ustalenia projektu planu są konsekwencją ustaleń studium (por. wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1294/07, LEX nr 516797). Jeżeli natomiast organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, **uchwalenie planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium. Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 1 u.p.z.p.).**”;**

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

od ustalenia w nim jakichkolwiek parametrów i wskaźników urbanistycznych, tudzież ograniczenia ich wyłącznie - jak w kontrolowanej sprawie - do wskaźnika liczby miejsc parkingowych (postojowych, garażowych).

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

Uzupełniając te wywody należy zauważyć, że oczywiście także w tym przypadku obowiązuje zasada, w myśl której studium musi zawierać wymagane elementy (ustalenia), o jakich mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. i w § 6 rozporządzenia, wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego studium, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (analogicznie w odniesieniu do obligatoryjnych elementów planu miejscowego - por. wyroki NSA: z 23 kwietnia 2010 r., II OSK 311/10; z 13 października 2011 r., II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., II OSK 1343/12, dostępne w CBOSA; por. też: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 15 Nb 6, s. 178; I. Zachariasz (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, uw. 3 do art. 15). Trudno sobie jednak wyobrazić, aby w praktyce mogły zaistnieć takie okoliczności faktyczne - poza terenami wyłączonymi w studium całkowicie spod zabudowy - które uzasadniałyby odstępnie od ustalenia w studium jakichkolwiek parametrów i wskaźników urbanistycznych, względnie ograniczenia ich wyłącznie do wskaźnika liczby miejsc postojowych. W każdym razie, w ocenie Sądu, organy Gminy nie wykazały, aby takie okoliczności wystąpiły w przypadku terenów objętych zmianą Studium. Co więcej, argumentacja przedstawiona w odpowiedzi na skargę pozwala przypuszczać, że odstąpienie od określenia w uchwalonej zmianie Studium parametrów i wskaźników urbanistycznych było w rzeczywistości podyktowane nie tyle obiektywnymi okolicznościami (zwłaszcza wzmiankowaną specyfiką terenu), ile raczej subiektywnym przekonaniem o zasadności (celowości) pozostawienia organowi planistycznemu pełnej, niczym nie skrepowanej

*swobody w kształtowaniu parametrów zabudowy na etapie uchwalania (zmiany) m.p.z.p. Takie rozumowanie jest jednak sprzeczne z samą istotą studium. Akt ten jest bowiem formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne, i jako taki jest nie tylko aktem mającym określać założenia lokalnej polityki przestrzennej, ale także zawierać ustalenia wiążące przy sporządzaniu m.p.z.p. oraz elementy regulacyjne w postaci lokalnych zasad zagospodarowania. **Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak wyznacza nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego** (por. wyrok NSA z 24 października 2018 r., **II OSK 3275/17, CBOSA**; por. też **Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 9 Nb 1 i 3, s. 88 i 89**). Tym samym treść studium nie może pozostawiać całkowitej dowolności w kształtowaniu zabudowy w planie miejscowym, w szczególności wyraźnie "przenosząc" obowiązek ustalenia określonych, wymaganych parametrów lub wskaźników urbanistycznych na etap uchwalenia planu. **To studium winno zakreślić ramy przyszłej zabudowy, a plan miejscowy ma je precyzować (konkretyzować)**. Natomiast **brak jakiegokolwiek regulacji w studium określającej kształt (wartości graniczne) zabudowy powoduje, iż to faktycznie plan miejscowy spełnia obydwie role**. (...)"*

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/OI 155/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym stwierdzono, iż: „Jak wynika z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.p.z.p., w studium określa się w szczególności uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d), **kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, na mocy którego ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych. W warunkach niniejszej sprawy, jak słusznie zauważył Wojewoda, Rada dopuściła się naruszenia wskazanych przepisów z uwagi na pominięcie w treści studium **kluczowych dla ładu przestrzennego parametrów i wskaźników zabudowy, takich jak minimalna i maksymalna intensywność zabudowy oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej**. Sporządzenie**

- bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, w tym na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy (zob. wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., II OSK 1608/17, CBOSA). Wbrew twierdzeniom Rady, zawartym w odpowiedzi na skargę, że podstawową zasadą jest nieingerowanie w zapisach studium w zakresie ustaleń zarezerwowanych dla planu miejscowego, **podkreślić należy, że przytoczone przepisy nakładające obowiązek ustalenia w studium minimalnych i maksymalnych wskaźników urbanistycznych mają charakter przepisów bezwzględnie obowiązujących**. Tym samym przy uchwalaniu studium należy obligatoryjnie dokonać ustaleń przewidzianych w tych przepisach. Wyznaczenie wspomnianych wskaźników w żadnym razie nie stanowi ingerencji w materię zarezerwowaną dla planów miejscowych. **W studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, jak również określa podstawowe parametry i wskaźniki urbanistyczne.** Brzegowe zaś wartości wskaźników zabudowy nie muszą przejawiać się w skonkretyzowaniu ich określonymi liczbami miary, ale muszą być uchwytne na podstawie samej treści studium. Studium jako akt planistyczny określa bowiem politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu planu miejscowego (tak też w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 389/19, CBOSA).”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2332/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym stwierdzono, iż: „Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. w studium określa się w szczególności: 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit d: a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy. W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), **zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania**

ladu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia). Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p. przez parametry i wskaźniki urbanistyczne należy przez to rozumieć "parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40". W kontekście powyższego prawidłowe jest stanowisko Wojewody, że użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwrot "minimalne i maksymalne parametry" odnosi się do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). Natomiast w części tekstowej zmiany studium pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, str. 36-41, nie określono jakichkolwiek parametrów oraz wskaźników urbanistycznych dla dokonywanej zmiany studium. (...) Podzielić należy ocenę organu nadzoru, że takie parametry i wskaźniki nie są wiążące, bowiem stanowią co najwyżej propozycję do rozważania na etapie sporządzania projektu planu miejscowego. (...) Tym samym, sformułowane w zmianie studium wytyczne do sporządzanych planów miejscowych są w tej sytuacji jedynie propozycjami, postulatami i zaleceniami i nie mogą być tym samym uznane za ustalenia wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych. (...) Niewątpliwie w zmianie studium nie określono minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a także wytycznych do ich określenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, bowiem studium jedynie proponuje się przyjęcie wszystkich wymienionych wskaźników, zaś w przypadku minimalnej powierzchni biologicznie czynnej wartość parametru nie została w sposób precyzyjny określona w formie jednoznacznej wartości granicznej, co oznacza, że zmiana studium w tym zakresie została podjęta z naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 2006/19, w którym Sąd stwierdził: „Stosownie do § 6 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia, wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium obejmują ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, wskazując, że powinny one określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach

zagospodarowania przestrzennego; **ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, wskazujące, że powinny one w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ład przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych.** Opierając się na przytoczonych regulacjach prawnych, również i w tym aspekcie sprawa organ nadzorczy trafnie zauważył, że w części tekstowej Zmiany Studium, w Kierunkach zagospodarowania przestrzennego - Etap II, ppkt 1.2.2.1. pn. **Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów (str. 27 - 32) nie określono parametrów oraz wskaźników urbanistycznych dla wyznaczonych na rysunku obszarów zabudowy: usługowo – mieszkaniowej, mieszkaniowo – usługowej, letniskowej, usług publicznych, istniejącej produkcyjno - usługowej oraz produkcji obsługi rolnictwa.** Przyjęta przez Radę konstrukcja zmiany studium polegająca na częściowym przytoczeniu, w części tekstowej, wcześniejszych zmian Studium dokonanych na mocy wyżej wymienionych uchwał z 2008 r., 2010 r., 2011 r. i 2012 r., pomimo dokonania Zmiany Studium w odniesieniu do całego obszaru Gminy Słupno, skutkowało tym, że dla obszarów objętych wcześniejszymi zmianami pozostawiono część zapisów. Tym samym, w odniesieniu do obszarów zabudowy: mieszkaniowej z dopuszczeniem usług podstawowych, produkcyjno-usługowej i rekreacyjno-sportowej, obowiązują jednocześnie ustalenia zawarte odpowiednio na str. 29 – 32, 30 – 32 i 29 – 32. Wszystko to w istocie sprowadza się do tego, że dla obszarów o tożsamym charakterze obowiązują inne wielkości w zakresie wskaźników: intensywności zabudowy, maksymalnej zabudowy, czy wysokości zabudowy. Akceptacja zaprezentowanego stanowiska organu nadzoru wiąże się również z wcześniejszą oceną Sądu, dokonaną wbrew stanowisku zajmowanemu przez skarżącą ("wszystkie wykreślenia znajdują się w przypisach"), że przypisy wskazujące na dodanie treści danej, wcześniejszej, zmiany Studium nie oznaczają wykreślenia tej treści z obecnej Zmiany Studium. Część obszarów objętych wcześniejszymi zmianami Studium została objęta modyfikacjami w części graficznej, w przeciwieństwie do części tekstowej. Uprawnione jest twierdzenie, że w odniesieniu do części terenów objętych wcześniejszymi zmianami obowiązywać mogą zamieszczone w części tekstowej różne (w rozumieniu odmienne) parametry i wskaźniki urbanistyczne. Dalej należy zgodzić się z Wojewodą, że skoro w Studium w 2.1 "Standardy zabudowy w strefach funkcjonalnych" jedynie "proponuje się" określone wskaźniki zagospodarowania terenów (str. 29-30), we wszystkich wcześniejszych jego zmianach,

to oznacza, że w części tekstowej Zmiany Studium nie określono w sposób wiążący przy sporządzaniu planów miejscowych minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych. I wbrew argumentacji skarżącej są to ustalenia obowiązujące.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 września 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1754/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym stwierdzono, iż: „*Minister Infrastruktury, działając na podstawie art. 10 ust. 4 p.z.p w § 6 ustalił wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium wskazując na powinność określenia **m.in. minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych uwzględniających wymagania ładu przestrzennego w tym urbanistyki i architektury**, wskazania terenów do wyłączenia spod zabudowy a także wytycznych dla wymagań planów miejscowych. Skoro zatem studium miało spełniać tę powinność winno sprecyzować te parametry. **Minimalne i maksymalne wskaźniki urbanistyczne to nic innego niż wskaźniki "od-do"**. W związku z tym wywody skarżącego, że rozdział 1 Część 2, tom 2 załącznika do uchwały spełnia wymogi art. 10 ust. 2 pkt 1 lit b p.z.p. i § 6 pkt 2 rozporządzenia, nie zasługują na uwzględnienie. (...) O ile można się zgodzić ze skarżącym, że organ nadzoru ustalenia co do naruszenia oparł na użytym sformułowaniu "należy dążyć" jako stanowiącym postulat a nie wytyczną co do zakresu powierzchni biologicznie czynnej, które to rozumowanie nie jest do końca prawidłowe, to jednak nawet przy pominięciu tego poglądu należy ostatecznie dojść do wniosku, że organ gminy nie wskazał w sposób prawidłowy tego parametru, gdyż w odniesieniu do terenów 1 TW i 2 TW nie określił wskaźnika minimalnego – nie wiadomo do jakiego poziomu można go obniżyć na terenach przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne oraz terenach które pozostaną lasami. Tego rodzaju zapisy studium nie spełniają wyrażonej w 9 ust. 4 p.z.p. zasady przejrzystości, czytelności a przede wszystkim jednoznaczności. Zwrócić należy uwagę, że nie spełniają kryterium zasad ładu przestrzennego ustalenia, iż wysokość budynków może wynosić od zero do 85 m. Tak ukształtowane parametry mogą co najwyżej wprowadzić chaos urbanistyczny, tym bardziej gdy mowa jest o tym, że budowle mogą być budowane wg indywidualnych potrzeb. Ta niejednoznaczność przesądza o wadliwości zapisów studium a nie niefortunność użytego w uchwale sformułowania "należy dążyć" Z uchwały mimo tego zapisu da się ustalić ww. parametry tyle tylko, że nie spełniają one wymogów ustawowych z powodów podanych wyżej. Ostatecznie zatem zapisy te są niezgodne z § 6 ust. 2 rozporządzenia. Wbrew wywodom skargi w odniesieniu do terenów TW1 i TW 2 nie chodzi o większe*

uszczegółowienie ale o sprecyzowanie tych parametrów w sposób jasny i precyzyjny. Tak aby przy sporządzaniu planu nie było dowolności w tym zakresie. Oczywiście ma rację skarżąca gmina,

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

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z uwagi na naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 7 i ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p., w związku z § 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

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

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

podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

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

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

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

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem prawa, szczegółowo wyjaśnionym w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 963/LXXIII/2024 Rady Gminy Lesznowola z 22 lutego 2024 r. *„w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/