



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 marca 2024 r.

WNP-I.4131.50.2024

Rada Miejska w Wyszkowie

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 LXVI/736/24 Rady Miejskiej w Wyszkowie z 15 lutego 2024 r. „w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszków”.

Uzasadnienie

Na sesji 15 lutego 2024 r. Rada Miejska w Wyszkowie podjęła uchwałę Nr LXVI/736/24 „w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszków”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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), w związku z art. 12 ust. 1 oraz art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), w brzmieniu przed wejściem w życie ww. ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”,

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 23 lutego 2024 r. wraz dokumentacją prac planistycznych przy piśmie Burmistrza Wyszkowa z 21 lutego 2024 r., znak: PGN.6720.1.2022.

W wyniku dokonanej analizy prawnej i stwierdzenia istotnego naruszenia zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Wyszkowie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 12 marca 2024 r., znak: WNP-I.4131.50.2024, wraz z prośbą o przekazanie stosownych dokumentów i wyjaśnień dotyczących podjętej uchwały, które w odpowiedzi z 14 marca 2024 r. znak:

PGN.6720.1.2022, Gmina Wyszków przekazała za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP127890982).

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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 (opcjonalnie jego zmiany) 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 (opcjonalnie jego zmiany) 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**, **konstytuującymi 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 (opcjonalnie jego zmiany), odnosi się w tym przypadku do ponownej 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 (opcjonalnie jego zmianie) uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium (opcjonalnie jego zmiany), 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., rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405), mające zastosowanie w niniejszej sprawie. W § 4 ww. rozporządzenia wskazano, że „**projekt studium zawiera:** 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej; 2) **bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy;** 3) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 4) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także obszary lub obiekty, o których mowa w art. 10 ust. 2, ust. 2a i ust. 3a ustawy; 5) **uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wpływu uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, oraz bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę na te kierunki.**”

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 związku z przepisem **art. 27** ustawy o p.z.p., również każda zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie studium. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia

wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany studium i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

W myśl wspomnianego **art. 27** ustawy o p.z.p. zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane. Redakcja tego przepisu oznacza, że rada gminy **modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian.** Charakter studium, jako pewnego zbioru dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego w gminie, przesądza o konieczności objęcia jego postanowieniami całego obszaru gminy. Nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian studium) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru gminy, przy zastrzeżeniu, że zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami (pod: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 9 ustawy, Zakamycze, 2004.). Zmiana studium może dotyczyć więc przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu przedmiotowego studium. Zmiana studium jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem.

W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium, określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Zmiana ta niejednokrotnie dotyczyć będzie również obszaru węższego od granic administracyjnych gminy. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany studium węższy od granic administracyjnych gminy. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, **uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany studium może również uściślić zakres przedmiotowy zmiany studium.** Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany studium wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on co prawda sytuacje, w których konieczność zmiany studium następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 11 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego studium.

W przedmiotowej sprawie, Rada Miejska w Wyszkuwowie podejmując **29 września 2022 r.** uchwałę **Nr XLIX/563/22**, zainicjowała proces sporządzania zmiany obowiązującego studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszaków, przyjętego uchwałą Nr XXVIII/280/16 Rady Miejskiej w Wyszakowie z 27 października 2016 r.

Zgodnie z § 1 uchwały przystąpieniowej ustalono, że: „*§ 1. 1. Przystępuje się do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszaków, zatwierdzonego uchwałą Nr XXVIII/280/16 Rady Miejskiej w Wyszakowie z dnia 27 października 2016 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszaków. 2. Zakres opracowania zmiany Studium określa załącznik graficzny stanowiący integralną część niniejszej uchwały.*”. Powyższe oznacza, że cały zakres dokonywanych zmian ograniczony został do wyodrębnionego 1 obszaru, którego granice określono na załączniku graficznym opisanym, jako „*Załącznik do uchwały Nr XLIX/563/22 Rady Miejskiej w Wyszakowie z dnia 29 września 2022 r.*”.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro zgodnie z art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p.: „**Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.**”, **to przystępując do sporządzania zmiany dla części obszaru gminy niezbędne jest uaktualnienie wszelkich niezbędnych treści związanych z dokonywaną zmianą, przy czym powyższe dotyczy zarówno części tekstowej, jak i graficznej.**

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę Rada Miejska w Wyszakowie winna uwzględnić przepisy:

- art. 9 ust. 1 i 3a oraz art. 10, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.;
- § 4, 5, 6 i 7, w związku z § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w brzmieniu: „*1. Przepisy rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą. 2. Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegający na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, sporządza się w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany. 3. Ujednolicona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy.*”.

Z ujednoliconego tekstu, jak i rysunku zmiany studium wynika, że Rada Miejska w Wyszakowie nie dokonała zmian w odniesieniu do bilansu terenów, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p., pomimo upływu ponad 7 lat od zmienianego studium, w tym od przyjętych danych wejściowych np. dla potrzeb prognozy

demograficznej, datowanych na koniec roku 2014 oraz 2015 (*vide* część pierwsza stanowiąca uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszaków, Rozdział 1.13. *Potrzeby i możliwości rozwoju gminy*, strony 87-88 tekstu studium). Fakt posługiwania się danymi archiwalnymi potwierdza również sformułowanie zawarte na stronie 89 tekstu studium, w brzmieniu: „(...) *Na podstawie danych z powyższej prognozy wyliczono, że w latach 2016 – 2046, czyli w 30 letniej perspektywie, liczba ludności w mieście powiatu spadnie o 16,6%, we wsiach wzrośnie o 4,7%. (...) Na podstawie danych GUS o liczbie ludności zgodnie z faktycznym miejscem zamieszkania w latach ubiegłych można prognozować podobny wzrost liczby mieszkańców. W ten sposób przyjęto, że w roku 2046 liczba ludności w gminie Wyszaków wyniesie od 40 000 do 42 000 mieszkańców.*”.

Brak dokonania zmian w odniesieniu do bilansu terenów, potwierdza również fakt, iż pomimo uchwalenia m.in. niżej wymienionych planów miejscowych podjętych na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Wyszakowie:

- Nr XXXII/334/17 z 26 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszaków dla obrębów geodezyjnych Olszanka, Sitno, Kregi Nowe. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 2722 z 21 marca 2017 r.);
- Nr XXXII/335/17 z 26 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszakowa dla obszaru między ulicami: Żytnią i Sikorskiego - etap I. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 2723 z 21 marca 2017 r.);
- Nr XXXII/336/17 z 26 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszakowa dla zabudowy wielorodzinnej przy ul. Tadeusza Kościuszki i ul. Stefana Okrzei dla działek nr 4696/9, 4696/8, 4697/1, 4697/2, 4697/3, 4697/4, 4696/11, 4712/3, 4712/1, 4712/2, 4713/7, 4713/10, 4713/11, 4713/9, 4714/1, 4714/4 oraz dla części działki nr 4696/10. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 2724 z 21 marca 2017 r.);
- Nr XXXIX/383/17 z 18 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszakowa dla wybranych terenów położonych w miejscowości Wyszaków (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 6047 z 11 lipca 2017 r.);
- Nr XLI/393/17 z 22 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszakowa dla terenu położonego pomiędzy ulicami 11 Listopada i Generała Józefa Sowińskiego oraz dla wybranych działek położonych przy ulicach: Stefana Okrzei, 3 Maja, Dolnej i Kazimierza Skarżyńskiego - etap I (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 6666 z 10 sierpnia 2017 r.);

- Nr XLII/413/17 z 10 sierpnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla wybranych obszarów położonych w Wyszkanie - etap II. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 8457 z 2 października 2017 r.);
- Nr XLVI/466/17 z 30 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu zieleni nieurządzonej przy ulicy Jana Matejki, dla działek nr 3558/1, 5628 położonych przy ulicy Pułtuskiej oraz dla działek nr 3434, 3001/3, 3478/1, 3478/4 położonych przy ulicy I Armii Wojska Polskiego. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 850 z 25 stycznia 2018 r.);
- Nr LI/546/18 z 28 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszaków dla wybranych obszarów położonych w Rybieniu Starym i Rybieniu Nowym (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7330 z 20 lipca 2018 r.);
- Nr LI/547/18 z 28 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszaków dla wybranych obszarów przemysłowo-produkcyjno-usługowo-mieszkaniowych w Deskurowie i Ślubowie. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7331 z 20 lipca 2018 r.);
- Nr LI/548/18 z 28 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszaków dla obrębów geodezyjnych Świniotop, Puste Łąki – etap A (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7332 z 20 lipca 2018 r.) wraz z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 283/21;
- Nr III/32/18 z 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszaków dla części obrębu geodezyjnego Gulczewo (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 2166 z 14 lutego 2019 r.) wraz z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 lutego 2023 r. sygn. akt II OSK 540/20;
- Nr III/33/18 z 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla terenu położonego pomiędzy ulicami 11 Listopada i Generała Józefa Sowińskiego oraz dla wybranych działek położonych przy ulicach: Stefana Okrzei, 3 Maja, Dolnej i Kazimierza Skarżyńskiego – etap II. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 2175 z 14 lutego 2019 r.) wraz z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 listopada 2019 r. sygn. akt VII SA/Wa 1695/19;
- Nr XVII/181/19 z 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla wybranych terenów położonych przy ulicach: Serockiej, Kasztanowej, Świętojańskiej oraz Alei Marszałka J. Piłsudskiego. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 2367 z 19 lutego 2020 r.);

- Nr XX/228/20 z 21 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla działek nr 1180/1, 1180/2 położonych przy ulicy Przemysłowej. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7544 z 8 lipca 2020 r.);
- Nr XXI/243/20 z 25 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla wybranych działek położonych przy ulicach: 11 Listopada, Pułtuskiej, Generała Józefa Sowińskiego, Ratuszowej, Komisji Edukacji Narodowej, Szpitalnej, Zapole, Złotych Klosów, 3 Maja oraz Alei Róż (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 8911 z 27 sierpnia 2020 r.);
- Nr XXIII/264/20 z 10 września 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla wybranych terenów położonych przy ulicach: Komisji Edukacji Narodowej, Przemysłowej, Zakolejowej, Stefana Okrzei, Tadeusza Kościuszki, Towarowej, Pułtuskiej, Świętojańskiej – etap I (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 10621 z 23 października 2020 r.);
- Nr XXV/313/20 z 3 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla działek obszaru przemysłowego położonego przy ulicy Leśnej (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 518 z 20 stycznia 2021 r.);
- Nr XXV/314/20 z 3 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla wybranych działek położonych przy ulicach: 11 Listopada, Pułtuskiej, Generała Józefa Sowińskiego, Ratuszowej, Komisji Edukacji Narodowej, Szpitalnej, Zapole, Złotych Klosów, 3 Maja oraz Alei Róż (CZĘŚĆ 2) (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 896 z 4 lutego 2021 r.);
- Nr XXXV/413/21 z 13 sierpnia 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla wybranych terenów położonych przy ulicach: Centralnej, Stefana Okrzei, Dworcowej, Jana Matejki, Świętojańskiej, Tadeusza Kościuszki, Bankowej, 3 Maja – etap I. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7303 z 18 sierpnia 2021 r.) wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym WNP-I.4131.183.2021.MW1 z 10 września 2021 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7939 z 13 września 2021 r.);
- Nr XLII/480/22 z 24 lutego 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszków dla wybranych terenów położonych w miejscowościach: Rybienko Stare, Leszczydół – Nowiny, Tulewo Górne, Rybno, Gulczewo, Skuszew, Rybienko Nowe – etap I (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 5156 z 2 maja 2022 r.) wraz z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 marca 2023 r. sygn. akt VII SA/Wa 1426/22;

- Nr XLII/481/22 z 24 lutego 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszaków dla wybranych terenów położonych w miejscowościach: Rybienko Stare, Leszczydół – Nowiny, Tulewo Górne, Rybno, Gulczewo, Skuszew, Rybienko Nowe – etap II (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 5157 z 2 maja 2022 r.);
- Nr XLII/482/22 z 24 lutego 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla wybranych terenów położonych przy ulicach: Komisji Edukacji Narodowej, Przemysłowej, Zakolejowej, Stefana Okrzei, Tadeusza Kościuszki, Towarowej, Pułtuskiej, Świętojańskiej – etap II (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 5158 z 2 maja 2022 r.);
- Nr XLVI/509/22 z 28 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszaków dla wybranego terenu przemysłowego w obrębie geodezyjnym Kamieńczyk (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 6519 z 13 czerwca 2022 r.) wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym WNP-I.4131.114.2022.JF z 27 maja 2022 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 5974 z 27 maja 2022 r.);
- Nr XLVII/526/22 z 9 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla części Alei Marszałka J. Piłsudskiego oraz terenu położonego przy ulicy Meliorantów i ulicy Handlowej – etap I (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7946 z 26 lipca 2022 r.);
- Nr XLIX/559/22 z 29 września 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszaków dla wybranych terenów położonych w miejscowościach: Lucynów, Lucynów Duży, Deskurów, Tumanek, Skuszew, Kamieńczyk. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 11621 z 14 listopada 2022 r.) wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym WNP-I.4131.271.2022.MW1 z 3 listopada 2022 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 11273 z 4 listopada 2022 r.);
- Nr XLIX/561/22 z 29 września 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla wybranych działek położonych przy ulicach: Na Skarpie, Pułtuskiej, Wspólnej, Leśnej, Towarowej, Słonecznej oraz Letniskowej - Etap I (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 11583 z 10 listopada 2022 r.) wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym WNP-I.4131.273.2022.MW1 z 3 listopada 2022 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 11204 z 3 listopada 2022 r.);
- Nr LI/583/22 z 29 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla wybranych działek położonych przy ulicach: Na Skarpie, Pułtuskiej, Wspólnej, Leśnej, Towarowej, Słonecznej oraz Letniskowej - Etap III (publ. Dz. Urz.

- Woj. Maz. poz. 285 z 10 stycznia 2023 r.) wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym WNP-I.4131.342.2022.MW1 z 30 grudnia 2022 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 14396 z 30 grudnia 2023 r.);
- Nr LIII/596/22 z 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszaków dla wybranych terenów położonych w miejscowościach: Tulewo, Tulewo Górne, Rybno, Rybienko Nowe, Rybienko Stare, Leszczydół-Nowiny, Leszczydół-Pustki, Leszczydół Stary, Leszczydół-Podwiętaki, Łosinno. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 1848 z 13 lutego 2023 r.);
 - Nr LXI/685/23 z 28 września 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszakowa dla wybranych terenów położonych przy ulicach: Centralnej, Stefana Okrzei, Dworcowej, Jana Matejki, Świętojańskiej, Tadeusza Kościuszki, Bankowej, 3 Maja – etap II (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 12656 z 24 listopada 2023 r.),

nie uwzględniono ich w całości przy kolejnej dokonywanej zmianie studium.

Powyższe znajduje swoje potwierdzenie w tabeli nr 34 pn. „*Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę*”, zawartej na stronach 93-94 tekstu studium, w której **nie dokonano zmian wyliczeń dotyczących chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę** (vide tabela nr 34, kolumna nr 4), **pomimo uchwalenia kilkudziesięciu planów miejscowych.**

Co więcej, organy Gminy Wyszaków, na stronach 93-94 tekstu studium, wskazały jedynie, że: „(...) *Ze względu na niepewność procesów rozwojowych zwiększono zapotrzebowanie w stosunku do wyników analiz o 20%- 30%. (...) Zwiększenie wskaźnika niepewności procesów inwestycyjnych do 30 % w stosunku do wyników analiz (zgodnie z art. 10, ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) umożliwi wskazanie dodatkowych terenów budowlanych. Z powyższej tabeli wynika, że na terenie gminy można wyznaczyć dodatkowe tereny przeznaczone pod zabudowę w ramach każdej z wymienionych funkcji. (...)*”, **co oznacza, iż zwiększono jedynie zapotrzebowanie o 10% względem tego, określonego w pierwotnym studium z 2016 r., bez uwzględnienia aktualnych danych.**

Burmistrz Wyszakowa w piśmie z 14 marca 2024 r. znak: PGN.6720.1.2022, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego z 12 marca 2024 r., znak: WNP-I.4131.50.2024, potwierdził, iż: „(...) Do obliczeń wykorzystano zwiększenie wskaźnika niepewności procesów rozwojowych z 20% do 30%, na co pozwala ustawa. Zwiększenie tego wskaźnika umożliwiło wyznaczenie nowych terenów pod zabudowę. (...)”.

Ponadto, Burmistrza Wyszakowa w swoim piśmie z 14 marca 2024 r. sam stwierdził, że: „Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone po 2016 r. dotyczą w większości zmian obowiązujących planów, dotyczą terenów w centrum miasta, już zagospodarowanych, których

celem było doprecyzowanie parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu.”, co oznacza, iż w przypadku niektórych planów miejscowych dotyczą one również terenów niezainwestowanych i nie przeznaczonych pod zabudowę.

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 Miejskiej w Wyszkanie było, przy kolejno dokonywanej zmianie ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, **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, na podstawie art. 27 ustawy o p.z.p., zmiany studium, **wszystkich wyszczególnionych powyżej planów miejscowych, a czego w niniejszej sprawie nie uczyniono**;
- 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.

Powyższy obowiązek należy przy tym zestawzić z cytowanym, we wcześniejszej części uzasadnienia i mającym zastosowanie w niniejszej sprawie, art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p., z którego wprost wynika, że: „**Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które**

w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.”.

Przepis ten wprowadzony został w celu umożliwienia wykonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., a który ma być wykonany w odniesieniu do terenu całej gminy. Należy zwrócić uwagę, że dokonanie aktualizacji treści studium dotyczyć ma w szczególności części dotyczącej właśnie uwarunkowań.

Sporządzenie i uchwalenie tak znacznej liczby miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wprost kształtuje i wpływa na ostateczny wynik bilansu terenów, o którym mowa powyżej. Tymczasem bilans ten stanowi bazę (podstawę) do określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę a także z niej wyłączonych, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz wynikających z § 5 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Organ nadzoru jedynie dla przykładu wskazuje poniżej kilka fragmentów rysunków planów miejscowych, zamieszczonych m.in. na portalu mapowym gminy - *Wyszków - System Informacji Przestrzennej (e-mapa.net)* oraz w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, przedstawiających obszary, **w ramach których przeznaczono obszary gminy Wyszków m.in. pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wbrew twierdzeniom Gminy Wyszków, zawartym w ww. piśmie z 14 marca 2024 r., które mają bezpośredni wpływ na wyniki bilansu terenów przeznaczonych pod nową zabudowę.**

Uchwała Nr XLIX/559/22 z 29.09.2022 r.



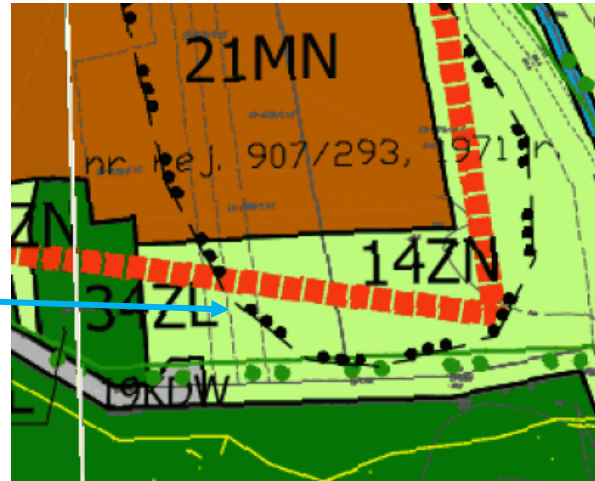
Uchwała Nr XXVIII/244/12 z 25.10.2012 r.



Uchwała Nr XLIX/559/22 z 29.09.2022 r.



Uchwała Nr XXVIII/244/12 z 25.10.2012 r.



Uchwała Nr III/32/18 z 28.12.2018 r.



Uchwała Nr XXXI/272/12 z 28.12.2012 r.



Organ nadzoru wskazuje przy tym, że 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.

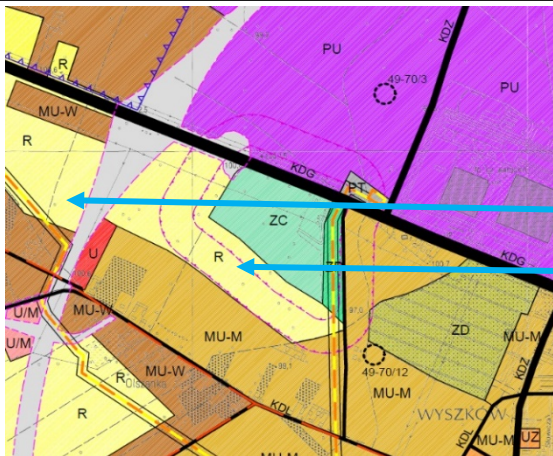
Dopiero zestawienie otrzymanych wartości chłonności i zapotrzebowania, pozwala na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, poza obszarami obecnie zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych **i to tylko w takim zakresie, w jakim 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 Rada Miejska w Wyszkowie nie dokonała żadnych aktualizacji treści uwarunkowań zarówno w zakresie zapotrzebowania, jak i w zakresie obliczeń chłonności obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p., a wyznaczyła nowe obszary funkcjonalne określone m.in. jako tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej wiejskiej ekstensywnej, oznaczone symbolem MU-W1 oraz obszary funkcjonalne określone jako tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej miejskiej ekstensywnej, oznaczone symbolem MU-M1, co przedstawiają poniższe fragmenty rysunków.

Fragment rysunku zmieniającego studium, stanowiącego kierunki zagospodarowania przestrzennego (Załącznik nr 3 do uchwały Nr XXVIII/280/16

Fragment rysunku studium, stanowiącego kierunki zagospodarowania przestrzennego (Załącznik nr 3 do uchwały Nr LXVI/736/24 z 15 lutego



Przeznaczenie terenów	
MU-W	tereny zabudowy mieszkaniowo - usługowej wiejskiej
MU-M	tereny zabudowy mieszkaniowo - usługowej miejskiej
MU-S	tereny zabudowy mieszkaniowo - usługowej śródmiejskiej
PU	tereny zabudowy przemysłowo - produkcyjno - usługowej
ZC	tereny cmentarzy wraz z granicami stref sanitarnych 50 m i 150 m od cmentarza
U	tereny zabudowy usługowej nieuciążliwej
R	tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej

U	tereny zabudowy usługowej nieuciążliwej
ZC	tereny cmentarzy wraz z granicami stref sanitarnych 50 m i 150 m od cmentarza
OZNACZENIA ZMIANY STUDIUM	
(red dashed line)	GRANICA OBSZARU OBJĘTEGO ZMIANĄ STUDIUM
MU-M1	TERENY ZABUDOWY MIESZKANIOWO-USŁUGOWEJ - MIEJSKIEJ EKSTENSYWNEJ
MU-W1	TERENY ZABUDOWY MIESZKANIOWO-USŁUGOWEJ - WIEJSKIEJ EKSTENSYWNEJ

Co więcej, organy Gminy Wyszków w tabeli nr 34 pn. „*Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę*”, zawartej na stronie 93, przedstawiły jedynie końcowe wyniki wyliczeń dotyczących zarówno maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę, jak i chłonności obszarów o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p., bez przedstawienia jakichkolwiek wyliczeń, w tym zakresie. Tymczasem art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p. a także cytowany we wcześniej części niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jednoznacznie wskazuje, że bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę winien stanowić integralną część uwarunkowań. Tym samym, analizy ekonomiczne, środowiskowe, społeczne, prognozy demograficzne, możliwości finansowych gminy oraz bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, uwzględniające aktualne dane, w odniesieniu do zakresu zmiany studium, powinny zostać określone w ramach uwarunkowań.

Ponadto, dokonana przez organ nadzoru analiza uchwały wskazuje, iż dokonując oceny chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, Gmina Wyszków oszacowała w oparciu o ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszków (uchwała Nr XXVIII/280/16 Rady Miejskiej w Wyszkanie z 27 października 2016 r.), zamiast wyłącznie w oparciu 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, o czym wprost świadczy stanowisko Gminy Wyszków, zawarte w piśmie Burmistrza Wyszkowa z 14 marca 2024 r., w którym stwierdzono, że: „(...) *Na terenie gminy Wyszków nie zachodzą sytuacje, w których tereny budowlane wyznaczone w planach miejscowych wykraczają poza tereny budowlane wyznaczone w studium. (...) Tabela 34 pokazuje możliwości inwestycyjne w przypadku uchwalenia planów miejscowych w oparciu o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z 2016 r. jest uwzględnieniem stanu istniejącego i przyszłego. Zmieniając obecnie studium dodajemy tereny, które mogą być przeznaczone pod zabudowę i to dla tych terenów skorygowano bilans. (...) Obszar objęty zmianą studium, to jeden z niewielu terenów rolnych w granicach administracyjnych miasta Wyszków i jedyne znajdujący się na wschód od obwodnicy Wyszkowa, a tym samym sąsiadujący z centrum miasta. Teren objęty zmianą studium charakteryzuje się presją urbanizacyjną. Wpływ na to mają: zagospodarowanie sąsiednich terenów (zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna), połączenie komunikacyjne oraz bliskość centrum miasta. Przejawia się to poprzez skierowanie do gminy zapytań inwestorów dotyczących możliwości zagospodarowania terenów w tym rejonie oraz składane wnioski na opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przeznaczeniem terenów pod zabudowę mieszkaniową. Bezpośrednie wskazanie terenów przez inwestora do zabudowy gwarantuje ich zagospodarowanie w pierwszej kolejności. Osoby składające zapytania i wnioski mają zazwyczaj sprecyzowane plany inwestycyjne i w niedalekiej przyszłości zamierzają je realizować. (...)”.*

Odnosnie 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 wykryształizowanej, 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 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 m.in. chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, z wyłączeniem 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.

Tymczasem, obowiązkiem Rady Miejskiej w Wyszkanie jest jednoznaczne dokonanie oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, a także pozostałych obszarów, dla których obowiązuje plan miejscowy, nie zaś dokonywanie oceny chłonności studium z 2016 r., wraz z korektą chłonności w związku z podjętą uchwałą w sprawie zmiany tego studium.

Skoro powyższego nie dokonano, to stanowi to w tym przypadku o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany 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., w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., co skutkuje w przedmiotowej sprawie stwierdzeniem nieważności uchwały, bowiem niedopełnienie tych wymogów stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany studium, określonych w przywołanych powyżej przepisach ustawy o p.z.p.

Pomijając już nawet fakt, że analizy ekonomiczne, środowiskowe, społeczne, prognozy demograficzne oraz bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, uwzględniające aktualne dane powinny stanowić integralną część uwarunkowań, to organ nadzoru wskazuje, że z przekazanych przy piśmie Burmistrza Wyszkowa z 14 marca 2024 r. znak: PGN.6720.1.2022, wyjaśnień dotyczących sposobu wyliczeń maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę wynika, iż **zastosowano w nieuprawniony sposób dodatkowe kryteria, zwiększające de facto faktyczne maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę**, tj. dodatkowe wyliczenia stanowiące:

- zapotrzebowanie na zabudowę oszacowane na podstawie przyrostu liczby mieszkańców, w ramach których stwierdzono, że: „(...) Na podstawie analiz demograficznych zawartych w tekście Studium, określono, że liczba mieszkańców gminy Wyszków w roku 2046 wyniesie od 40 000 do 42 000 mieszkańców. Przyjmując liczbę mieszkańców w roku 2046 równą 42 000 oraz, że w połowie roku 2023 wynosiła ona 39 207 obliczono, że prawdopodobnie liczba mieszkańców do roku 2046 wzrośnie o 2793 osób. Aby zaspokoić potrzeby nowych mieszkańców należy przeznaczyć nowe tereny pod zabudowę. (...)”;
- zapotrzebowanie na zabudowę oszacowane na podstawie zapewnienia stałej rezerwy mieszkaniowej na terenie gminy dla osób w wieku 18-30 lat, w ramach których stwierdzono, że: „(...) Przy wyliczeniach zapotrzebowania na nową zabudowę uwzględniono potrzebę gminy polegającą na zapewnieniu miejsca zamieszkania dla osób w przedziale wiekowym od 18 do 30 lat jako stałej rezerwy mieszkaniowej. Zapewnienie młodym mieszkańcom gminy w przedziale wiekowym 18-30 ma na celu zachęcenie ich do stałego osiedlenia się w gminie i rezygnacji z szukania miejsca zamieszkania poza gminą Wyszków. Jest to ważny aspekt demograficzno-społeczny i ekonomiczny służący zapobieganiu odpływu mieszkańców z terenu gminy. Według danych urzędu gminy Wyszków w roku 2015 gminę zamieszkiwało 7660 osób w przedziale wiekowym od 18 do 30 lat. Przyjęto tą liczbę jako perspektywę zapotrzebowania zasobów mieszkaniowych dla osób w przedziale 18-30, którym gmina powinna umożliwić stałą i pewną rezerwę warunków mieszkaniowych na swoim terenie. (...)”;
- zapotrzebowanie na zabudowę spowodowane ograniczeniem rozwoju nowej zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, w ramach których stwierdzono, że: „(...) Oszacowano, że około 700 ha powierzchni terenów przeznaczonych **w poprzednim studium** pod zabudowę, wskutek objęcia ich zakazem rozwoju zabudowy, wymaga przeniesienia poza obszar

szczególnego zagrożenia powodzią. W uchwalonym 27 października 2016 r. studium ustalono jako rekompensatę i alternatywę: · 100 ha (1 000 000 m²) terenów zabudowy zagrodowej, · 450 ha (4 500 000 m²) terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, · 150 ha (1 500 000 m²) terenów zabudowy rekreacji indywidualnej. (...)”.

Powyższe oznacza, że **zastosowano dwa dodatkowe kryteria przy obliczeniach maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę**, wbrew dyspozycji zawartej w art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p., **które spowodowały odpowiednie zwiększenie wyliczonego zapotrzebowania**, z uwagi, jak wskazuje Gmina Wyszków, na niepewność prognostyczną.

Dla przykładu, organ nadzoru wskazuje, że dokonując obliczeń zapotrzebowania na zabudowę oszacowane na podstawie zapewnienia stałej rezerwy mieszkaniowej na terenie gminy dla osób w wieku 18-30 lat, dokonano zwiększenia z uwagi na niepewność prognostyczną wyliczonych uprzednio powierzchni użytkowych zabudowy o 20%, czego de facto nie odzwierciedlają dane, zawarte w piśmie Burmistrza Wyszkowa z 14 marca 2024 r., w brzmieniu:

(...) · powierzchnia użytkowa zabudowy zagrodowej: 612800 m² x 1,3 = 796 640 m²

· powierzchnia użytkowa zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej:

428960 m² x 1,3 = 557 648 m²,

· powierzchnia użytkowa zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej:

45 960 m² x 1,3 = 57748 m². (...)”.

bowiem wynika z nich, iż zwiększono uprzednio wyliczone powierzchnie użytkowe zabudowy zagrodowej, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej o 30%, nie zaś o 20%.

Analogiczna sytuacja dotyczy obliczeń dotyczących zapotrzebowania na zabudowę oszacowane na podstawie przyrostu liczby mieszkańców oraz zapotrzebowania na zabudowę spowodowane ograniczeniem rozwoju nowej zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, w ramach których również z jednej strony wskazano, że: „(...) Ze względu na niepewność prognostyczną, powyżej wyliczone powierzchnie użytkowe zabudowy powiększono o 20%. (...)” (vide pismo Burmistrza Wyszkowa z 14 marca 2024 r.), z drugiej zaś strony dokonano wyliczeń zwiększając uprzednio wyliczone powierzchnie użytkowe zabudowy o 30%.

Powyższe oznacza, iż zastosowane dodatkowe kryteria, zwiększające de facto faktyczne maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę, **zostały również wyliczone w sposób błędny.**

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 Wyszków skorzystała wielokrotnie, podczas gdy ewentualne zwiększenie powinno nastąpić przy ostatecznym wyniku, nie zaś przy obliczaniu poszczególnych obliczeń wchodzących w skład ostatecznego szacunku zapotrzebowania na nową zabudowę.

Dodatkowo, przekazane przy piśmie Burmistrza Wyszkowa z 14 marca 2024 r. znak: PGN.6720.1.2022, **dane są sprzeczne ze sobą**, bowiem jak wynika m.in. z danych zawartych w tabeli nr 3 pn. „*Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę*”:

- powierzchnia użytkowa wynikająca z przyrostu liczby mieszkańców dla funkcji zabudowy zagrodowej została określona na poziomie **97 760 m²** (*vide* kolumna druga tabeli nr 3), podczas gdy z wyliczeń zawartych na stronie 5 tego samego ww. pisma, powierzchnia ta została wyliczona na poziomie **101 920 m²**;
- powierzchnia użytkowa wynikająca z przyrostu liczby mieszkańców dla funkcji zabudowy jednorodzinnej została określona na poziomie **200 980 m²** (*vide* kolumna druga tabeli nr 3), podczas gdy z wyliczeń zawartych na stronie 5 tego samego ww. pisma, powierzchnia ta została wyliczona na poziomie **165 568 m²**;
- powierzchnia użytkowa wynikająca z przyrostu liczby mieszkańców dla funkcji zabudowy wielorodzinnej została określona na poziomie **54 860 m²** (*vide* kolumna druga tabeli nr 3), podczas gdy z wyliczeń zawartych na stronie 5 tego samego ww. pisma, powierzchnia ta została wyliczona na poziomie **43 134 m²**;
- powierzchnia użytkowa na terenach rezerwy mieszkaniowej dla osób w wieku 18-30 lat dla funkcji zabudowy jednorodzinnej została określona na poziomie **557 649 m²** (*vide* kolumna trzecia tabeli nr 3), podczas gdy z wyliczeń zawartych na stronie 6 tego samego ww. pisma, powierzchnia ta została wyliczona na poziomie **557 648 m²**;
- powierzchnia użytkowa na terenach alternatywnych dla obszaru szczególnego zagrożenia powodzią dla funkcji zabudowy zagrodowej została określona na poziomie **645 012 m²** (*vide* kolumna druga tabeli nr 3), podczas gdy z wyliczeń zawartych na stronie 7 tego samego ww. pisma, powierzchnia ta została wyliczona na poziomie **649 008 m²**.

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.

Organ nadzoru raz jeszcze wskazuje, że przy sporządzaniu zmiany studium obowiązkiem Rady Miejskiej w Wyszkanie było zaktualizowanie wszystkich treści mających wpływ na nowe ustalenia. Jeżeli zatem już w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium, w ramach dyspozycji zawartej w § 2 uchwały określono granice obszaru objętego zmianą, a tym samym przesądzone co będzie przedmiotem kolejnej nowelizacji, to **obowiązkiem gminy była również aktualizacja bilansu terenów**, który nie spełnia ustawowych wymogów określonych w przywołanych powyżej przepisach.

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 zmiany 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 zmiany 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. 9 ust. 3a, art. 10 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 2a, art. 10 ust. 5 – 7 i art. 27 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.

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: "formuluje 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 wyrywkowy, 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 uchwalodawcze 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 uchwalodawczy 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/OI 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 (opcjonalnie jego zmianie) 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 (§ 5 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 (§ 5 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 wydanyymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40*”.

Użyty w przepisie § 5 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, z treści załącznika nr 1 do uchwały, w ramach ustaleń dotyczących kierunków zagospodarowania terenu, w brzmieniu: „(...) 1.1. symbolem MU-W1 – tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej wiejskiej ekstensywnej - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej oraz usług nieuciążliwych. (...) Przy formułowaniu w sporządzanych planach i ich zmianach ustaleń dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenów, należy określić **lub utrzymać co najmniej**: – przeznaczenie podstawowe terenu, – przeznaczenie dopuszczalne terenu (w szczególności lokalne urządzenia infrastruktury technicznej, niezbędne dla uzbrojenia terenów i nie kolidujące z przeznaczeniem podstawowym), – minimalną powierzchnię biologicznie czynną dla każdej działki inwestycyjnej - nie mniejsza niż – 40%, – maksymalną wysokość zabudowy - 12 m, (...) 2.1. symbolem MU-M1 - tereny zabudowy mieszkaniowo - usługowej miejskiej ekstensywnej - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej, zieleni urządzonej ogólnodostępnej (publicznej) oraz usług nieuciążliwych. (...) Przy formułowaniu w sporządzanych planach i ich zmianach ustaleń dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenów, należy określić **lub utrzymać co najmniej**: – przeznaczenie podstawowe terenu, – przeznaczenie dopuszczalne terenu (w szczególności lokalne urządzenia infrastruktury technicznej, niezbędne dla uzbrojenia terenów i nie kolidujące z przeznaczeniem podstawowym, komunikacyjne), – minimalną powierzchnię biologicznie czynną dla każdej działki inwestycyjnej - nie mniejsza niż – 25%, – maksymalną wysokość zabudowy - zabudowa wielorodzinna - 20 m, pozostałe typy zabudowy - 12 m, (...)” (vide

str. 104-106 tekstu studium), **nie ustalono względem jakiej sytuacji należy utrzymać istniejące wskaźniki przy sporządzaniu przyszłego planu miejscowego.**

Burmistrz Wyszkowa w piśmie z 14 marca 2024 r. znak: PGN.6720.1.2022, stwierdził, że „(...) informuję, że: (...) - odnośnie pkt 3 - sformułowanie „Przy formułowaniu w sporządzanych planach i ich zmianach ustaleń dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenów, należy określić lub utrzymać co najmniej:” odnosi się do zmienianych planów miejscowych, na których określono już parametry zabudowy i zagospodarowania terenu, dla których należy wymienione parametry utrzymać na poziomie wskazanym w studium.”, **co nie znajduje zastosowania w przedmiotowej sprawie, bowiem zgodnie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzonym uchwałą Nr XXXI/273/12 Rady Miejskiej w Wyszkowie z 28 grudnia 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 1 lutego 2013 r. poz. 1237), dla terenów m.in. przeznaczonych na cele gospodarki rolnej oznaczonych symbolami: 5R, 6R i 7R, położonych w ramach obszarów funkcjonalnych oznaczonych w zmianie studium symbolami MU-W1 oraz MU-M1, nie ustalono parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (vide § 19 ust. 3 ww. uchwały Nr XXXI/273/12 z 28 grudnia 2012 r.).**

Powyższe oznacza, iż w tym przypadku w studium **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 § 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wynika bezpośredni obowiązek określenia minimalnych i maksymalnych parametry i wskaźniki urbanistyczne, które związane są z zagospodarowaniem oraz użytkowaniem terenów.

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

W związku z powyższym należy uznać, iż dla planowanej zabudowy w ramach obszarów funkcjonalnych objętych zmianą studium, nie określono jakie parametry i wskaźniki należy zastosować w ramach planu miejscowego, a tym samym brak jest określonych obligatoryjnych jego elementów.

Odnosnie 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 odstąpienie 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 odstępianie 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 odstępianie 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 określić ramy przyszłej zabudowy, a plan miejscowy ma je precyzować (konkretyzować).** Natomiast **brak jakiejkolwiek 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/Ol 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 zakres 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 uchwytnie 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 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 (§ 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 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.** Opierając się na przytoczonych regulacjach prawnych, również i w tym aspekcie sprawy 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, lotniskowej, 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 ład 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 ład 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 § 4 pkt 2 i § 5 pkt 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 nieściśłość 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 LXVI/736/24 Rady Miejskiej w Wyszkanie z 15 lutego 2024 r. „w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszaków”, 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/