



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 kwietnia 2024 r.

WP-I.4131.87.2024

### Rada Gminy Rzewnie

#### 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 LXXI/441/2024 Rady Gminy Rzewnie z 25 marca 2024 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie”.

#### Uzasadnienie

Na sesji 25 marca 2024 r. Rada Gminy Rzewnie podjęła uchwałę Nr LXXI/441/2024 „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie”.

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

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 5 kwietnia 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Rzewnie z 27 marca 2024 r., znak: RG.0007.3.2024.

W wyniku dokonanej analizy prawnej i stwierdzenia istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Rzewnie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 19 kwietnia 2024 r., znak: WNP-I.4131.87.2024.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p., w brzmieniu mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, 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., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, 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.

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 skrupowanej 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. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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 12, 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). W § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia wskazano, że projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej, 2) **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 granice obszarów 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 którejś 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, uchwałą Nr **LIII/337/2022** Rady Gminy Rzewnie z 18 listopada 2022 r., zainicjowano proces sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie, przyjętego przez Radę Gminy Rzewnie uchwałą Nr XXXVII/154/06 z 28 kwietnia 2006 r., zmienionego uchwałą Nr III/6/2014 z 30 grudnia 2014 r., w granicach obszaru przedstawionego na załączniku graficznym do ww. uchwały Nr LIII/337/2022 z 18 listopada 2022 r.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w rozdziale zatytułowanym „*Wprowadzenie*” zawartym w ujednoliconym tekście studium, stanowiącym załącznik nr 1, o którym mowa w **§ 1 ust. 2 pkt 1** uchwały Nr **LXXI/441/2024** Rady Gminy Rzewnie z 25 marca 2024 r., w którym stwierdzono, iż: „(...) ***Częściowa zmiana studium dotyczy terenu o powierzchni 64,15ha przy istniejących zbiornikach wodnych w obrębie Stary Sielc i Nowy Sielc. Przedmiotowy teren utracił potrzebę utrzymywania obecnego kierunku zagospodarowania, tj. tereny rolne, tereny powyrobowiskowe złóż kruszyw naturalnych. Powstała potrzeba zagospodarowania go w zupełnie nowym kierunku. Teren zostanie przeznaczony pod zabudowę letniskową, tereny sportu i rekreacji, zabudowę usługową oraz tereny wód powierzchniowych i tereny lasów. W części pozostaną tereny rolne. (...)***”, str. 6 zgodnie ze spisem treści, przy czym **ujednolicony tekst studium w ogóle nie zawiera numeracji stron.**

Biorąc pod uwagę powyższe, Rada Gminy Rzewnie winna zatem sporządzić, część tekstową i graficzną spójną wewnątrznie, uwzględniającą zasadę, iż studium to opracowanie o charakterze kompleksowym sporządzonym w odniesieniu do całej gminy (w jej granicach administracyjnych), w tym również zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania 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 ustawy o p.z.p., co wynika wprost z treści art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p. Innymi słowy, przystępując do sporządzania zmiany studium dla części obszaru gminy niezbędne jest uaktualnienie wszelkich treści związanych z dokonywaną zmianą, przy czym powyższe dotyczy zarówno części tekstowej, jak i graficznej. **Prawidłowe dokonanie zmiany studium uzależnione jest *de facto* od zawartości merytorycznej studium będącego przedmiotem zmiany, oraz od zakresu i charakteru wprowadzanych zmian, które muszą odpowiadać wymogom ustawy o p.z.p. obowiązującej w dacie podjęcia tej uchwały.** Istotne jest przy tym, jakie zmiany zaszły również na terenie objętym samą zmianą, i to zarówno w przestrzeni, ale również w samym prawodawstwie, które odnosi się do obszaru objętego zmianą.

Skoro przedmiotową uchwałą Nr **LXXI/441/2024** „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie” Rada Gminy Rzewnie podjęła 25 marca 2024 r., to mając na uwadze dyspozycję 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., w ujednocionej formie studium należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.

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

- 1) *formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w 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, naależy dokonać oceny chłonności:

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

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



miejscowych i to tylko w takim zakresie, w jakim zapotrzebowanie przekracza tak określoną chłonność. W przypadku, gdy chłonność terenów faktycznie zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.

**Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy ujednoliconego tekstu studium określającego uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, nie wynika by w przedmiotowej sprawie przepisy zmienionej ustawy o p.z.p. znalazły zastosowanie, z uwagi na brak jakichkolwiek informacji dotyczących zarówno określenia w ramach bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę:**

- **maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę**, o którym mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.;
- **chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej**, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p.;
- **chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę**, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o p.z.p.,

**jak również brak zestawienia otrzymanych wartości chłonności i zapotrzebowania**, o którym mowa w art. 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o p.z.p., a które ewentualnie mogłoby dopiero pozwolić na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, ale tylko w takim zakresie, w jakim zapotrzebowanie przekracza określoną chłonność.

**W ujednoliconym tekście studium zawierającym uwarunkowania, w rozdziale 7. pn. „Uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy.”, na str. 20 – 23 zgodnie ze spisem treści, zamieszczono tylko ustalenia w brzmieniu: „(...) 7. Uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy.**

*Potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikają z istniejących uwarunkowań, a także, w dużej mierze z zadań inwestycyjnych, jakie będą realizowane przez różne podmioty na terenie gminy, a zwłaszcza na terenie wskazanym w Uchwale nr LIII/337/2022 Rady Gminy Rzewnie z dnia 18 listopada 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie. Po użytkowaniu kopalnianym, teren musi być uporządkowany, a pozostałe po wyrobiskach kopalnianych zbiorniki wodne, będą wykorzystane w planowanej nowej funkcji terenu. Zbiorniki te muszą być przystosowane do pełnienia funkcji rekreacyjnych, krajobrazowych i ekologicznych. Planowana zmiana „Studium..”, obejmująca tereny pokopalniane, wprowadza nowe funkcje terenu:*

- *ML - tereny zabudowy lotniskowej*

- US - tereny sportu i rekreacji
- U - tereny zabudowy usługowej, nieuciążliwej
- ZL -tereny lasów
- WS - rzeki, zbiorniki wodne, cieki, rowy
- R -tereny gruntów ornych.

Wskazane w nowelizacji „Studium..” sposoby zagospodarowania i użytkowania terenu pokopalnianego najprostszymi, najbardziej racjonalnymi i nie wymagającymi szczególnego uzasadnienia, rozwiązaniami problemu przywrócenia zdegradowanych terenów pogórnich do pełnienia funkcji społecznych, gospodarczych i przyrodniczych. Tworzenie innych koncepcji zagospodarowania terenu o tych właściwościach przyrodniczych i technicznych, byłoby sztucznym działaniem, które niekoniecznie przyniosłoby racjonalnie uzasadnione efekty. Ustalenia analizowanej zmiany „Studium..” wynikiem kompromisu pomiędzy wymogami ochrony środowiska i potrzebą rozwoju urbanistycznego i społecznego gminy.

#### *7.1. Analiza ekonomiczna, środowiskowa i społeczna*

##### *Analiza ekonomiczna*

Na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat odnotowano systematyczny wzrost dochodów gminy Rzewnie, które w 2019 r. osiągnęły poziom ok 13,7 mln – dochody ogółem. Poza tym na dochód gminy składają się: dochody własne (4,2 mln), dotacje (5,5 mln), subwencja ogólna (4,0 mln) i część oświatowa subwencji ogólnej (2,2 mln). Wydatki gminy Rzewnie w 2019 r. osiągnęły poziom ok 13,5 mln – wydatki ogółem. Poza tym na wydatki gminy składają się: wydatki majątkowe (0,9 mln), wydatki majątkowe inwestycyjne (0,9 mln), wydatki bieżące (12,6 mln), wydatki bieżące na wynagrodzenia (3,9 mln). (...)

##### *Analiza środowiskowa*

Przeprowadzone analizy dotyczące problematyki ochrony środowiska z uwzględnieniem w szczególności: ochrony przyrody, powietrza, jakości wód powierzchniowych i podziemnych, ochrony przed hałasem, które mogą mieć związek z obszarem objętym zmianą studium przedstawiono szczegółowo w Prognozie oddziaływania na środowisko. Działania przewidziane w Studium w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego oraz skutków oddziaływania wynikających z kierunków zagospodarowania, mają charakter lokalny jednak uwzględniają cele ochrony środowiska zawarte w dokumentach strategicznych opracowywanych na szczeblu krajowym i regionalnym oraz w dyrektywach Unii Europejskiej. Powiązania celów ochrony środowiska zawartych w dokumentach strategicznych różnych szczebli ze „Studium..” mają swoje odzwierciedlenie w działaniach:

- zapobieganie przemieszczania się zanieczyszczeń do wód

- stosowanie proekologicznych i niskoemisyjnych mediów grzewczych
- rozwój sektora energetyki odnawialnej
- ochrona ekosystemów leśnych, siedlisk łąkowych w dolinach rzek, w szczególności w dolinie Narwi
- sytuowanie zabudowy poza terenami cennymi przyrodniczo
- respektowanie zasad wynikających z położenia na obszarze Natura 2000.

Zmiana Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie, wynika z potrzeby zagospodarowania zdegradowanego terenu pokopalnianego. Brak podjęcia działań porządkujących na terenie poeksploatacyjnym oraz brak jego zabezpieczenia przed rozwojem dalszych procesów degradacji, doprowadziłby do powstania dużego obszaru nieużytków. Niektóre zniszczone elementy środowiska, mogłyby oddziaływać niekorzystnie na tereny otaczające w tym wody doliny Narwi i obszar Natura 2000. Wskazane w zmianie „Studium..” sposoby zagospodarowania i użytkowania pokopalnianego, są najprostszymi, najbardziej racjonalnymi i nie wymagającymi szczególnego uzasadnienia, rozwiązaniami problemu przywrócenia zdegradowanych terenów pogórnicych do pełnienia funkcji społecznych, gospodarczych i przyrodniczych. Ustalenia studium nie ingerują w tereny o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych.

#### Analiza społeczna

Rekultywacja terenów pokopalnianych w miejscowości Nowy Sielc i Stary Sielc poprzez zainwestowanie, zagospodarowanie i uporządkowanie terenu wpłynie korzystnie na kondycję gospodarczą gminy. Rozwinięta zostanie funkcja rekreacji, która stanowi jedną z głównych funkcji gminy.

**7.2. Prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje na obszarach funkcjonalnych**

Ludność i procesy demograficzne wg opracowania pn.: „Strategia rozwoju gminy Rzewnie do 2030 roku” (Załącznik do Uchwały Nr LXIV/403/2023 Rady Gminy Rzewnie z dnia 28 września 2023 r.):

- Mocne strony:
  - Niższe tempo ubytku ludności niż w większości gmin ościennych
- Słabe strony:
  - Mało korzystna struktura demograficzna. Niewielki udział ludności w wieku produkcyjnym na tle województwa i kraju, a jednocześnie wysoki odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym.
  - Przeważnie ujemny przyrost naturalny.
  - Przeważnie stałe ujemne saldo migracji.
  - Stały, sukcesywny spadek liczby ludności.
- Szanse:

- Poprawa warunków życia i zamieszkania w Gminie.
- Odwrócenie obecnych tendencji demograficznych, w kierunku wzrostu liczby ludności (w szczególności wzrost dzietności oraz imigracja, zwłaszcza powrotna).
- Zagrożenia:
  - Nagły i nadmierny napływ ludności
  - Utrzymujący się odpływ ludności, połączony ze spadkiem wskaźnika przyrostu naturalnego.

7.3. *Możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy.*

*Gmina Rzewnie posiada możliwości pozyskiwania środków finansowania wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy. Poza środkami własnymi (wolnymi) istnieje wiele rozwiązań finansowania zadań własnych gminy, mogą to być m.in.: pożyczki i kredyty zaciągnięte na rynku krajowym, środki unijne, inwestycje oparte o partnerstwo publiczno – prywatne, a także inwestycje finansowane ze środków inwestorów prywatnych.*

7.4. *Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.*

**Bilans obejmuje teren objęty zmianą Studium o powierzchni 64,15ha, tj. teren przy istniejących zbiornikach wodnych w obrębie Stary Sielec i Nowy Sielec.** *W zakresie zabudowy dokonano bilansu terenów w kategorii funkcji zabudowy. Wyróżniono następujące funkcje:*

- *zabudowa letniskowa - ML*
- *tereny sportu i rekreacji - US*
- *zabudowa usługowa – U.*

*Zgodnie z rozwijającymi się potrzebami mieszkańców oraz dążąc do poprawy warunków życia mieszkańców określono zapotrzebowanie na nową zabudowę.*

<i>Przeznaczenie (tereny przeznaczone pod zabudowę)</i>	<i>Tereny przeznaczone w zmianie studium [ha]</i>
<i>ML</i>	<i>34,95</i>
<i>U</i>	<i>2,60</i>

*(...)*”.

**Powyższe oznacza brak wykonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 oraz art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p., oraz w § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.**

**Brak wykonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę znajduje także swoje potwierdzenie w wykazie materiałów planistycznych, zamieszczonym w dokumentacji prac planistycznych, w którym wymieniono tylko:**

- *opracowania planistyczne i strategiczne, a wśród nich: Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego, zmiany w miejscowym ogólnym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie – etap I, opracowany w skali 1:5000 - uchwała Nr V/25/2002 Rady Gminy Rzewnie z 31 grudnia 2002 r., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie dla terenu wsi Nowy Sielc i Stary Sielc, opracowany w skali 1:2000 - uchwała Nr XXXVIII/159/10 Rady Gminy Rzewnie z 24 lutego 2010 r., Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie (uchwała Nr XXXVII/154/06 Rady Gminy Rzewnie z 28 kwietnia 2006 r.), zmiana studium przyjęta uchwałą Nr III/6/2014 Rady Gminy Rzewnie z 30 grudnia 2014 r., Plan operacyjny ochrony przed powodzią gminy Rzewnie z 2010 r., mapa z terenami zagrożonymi powodzią, Strategia rozwoju gminy Rzewnie do 2030 r. (załącznik do uchwały Nr LXIV/403/2023 Rady Gminy Rzewnie z 28 września 2023 r.);*
- *materiały dotyczące poszczególnych zagadnień branżowych, w tym z zakresu: inżynierii, komunikacji i ochrony środowiska;*
- *opracowania studialne i analityczne, a wśród nich: Opracowanie ekofizjograficzne dla gminy Rzewnie oraz Strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie.*

**Również w rozdziale 3. pn. „Materiały wyjściowe” ujednoliconego tekstu studium zawierającego uwarunkowania, a także w uzasadnieniu przyjętych rozwiązań, o którym mowa w § 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, brak jakiejkolwiek informacji na temat wykonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę.**

**Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż brak bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, który powinien stanowić integralną część uwarunkowań, w tym przypadku w formie ujednoliconego tekstu studium, narusza w sposób istotny zasady sporządzania zmiany studium, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń ujednoliconej formy studium, wynikające wprost z dyspozycji art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, ust. 2 pkt 1 i ust. 5 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. i § 8 ww. rozporządzenia. Powyższe stanowi niezależną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany studium.**

**Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 4 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1954/18:** „(...) Zdaniem skarżącej kasacyjnie, skoro zmiana studium dotyczyła jedynie obrębu kilku działek w ścisłym centrum miasta, nie było konieczne, aby na nowo sporządzić bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, który z definicji powinien obejmować analizę obszaru całej Gminy N. Zaskarżoną uchwałą Rada Miejska w N. opracowała zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy N. W załączniku nr 1 do uchwały, stanowiącym tekst studium, wskazano, że obszar będący przedmiotem opracowania zmiany studium obejmuje działki nr [...], [...]. **Słusznie Sąd Wojewódzki wskazał na związanie wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2018 r., w którym Sąd dokonując wykładni art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz przepisów art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d i art. 10 ust. 5 u.p.z.p. jednoznacznie stwierdził, że odstąpienie od przeprowadzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium.**

Treść skargi kasacyjnej wskazuje, że Gmina N. podkreśla zakres zmiany studium (zagospodarowania wyłącznie określonych działek) i w ten sposób wywodzi wadliwość stwierdzenia wydania uchwały z naruszeniem prawa. Zdaniem Gminy, nie doszło do naruszenia prawa w postaci istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany studium, bowiem ze względu na zakres zmiany nie było konieczne sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. (...)

W myśl art. 9 ust. 3 u.p.z.p. studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Teren, jaki ma być objęty postanowieniami studium, jest określony i powinien obejmować cały obszar gminy. Nie wyklucza to jednak możliwości podejmowania uchwał w sprawie zmiany studium w zakresie ściśle określonego obszaru gminy, przy czym zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy powinny współgrać z ustaleniami pozostającymi w mocy (por. wyr. WSA w Olsztynie z dnia 17 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Ol 177/12, dostępny: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

W świetle art. 27 u.p.z.p. zmiana studium następuje w takim samym trybie, w jakim jest on uchwalany. Przepis ten należy czytać łącznie z art. 9 ust. 3 a u.p.z.p., który został dodany ustawą o rewitalizacji (art. 41 pkt 2). Zgodnie z tym przepisem, zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 2908/16, dostępny: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Przepis ten, w znowelizowanym ustawą o rewitalizacji brzmieniu, w pkt 7 stwierdza, że w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających m.in. bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę (lit. d).

Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę jest dokonywany w odniesieniu do wszystkich działek przeznaczonych pod ten typ zabudowy w studium. Oznacza to, że zmiana studium wyłącznie w opisanym zakresie ma wpływ na całość postanowień studium odnośnie terenów zabudowanych (wyznaczenia bilansu terenów zabudowanych). Pociągało to za sobą konieczność aktualizacji w zmienionym studium tego czynnika z uwzględnieniem wszystkich terenów zabudowanych, a co upoważniałoby dopiero do określenia maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Takie stanowisko pozostaje zgodne z treścią art. 27 u.p.z.p., który przy zmianie studium wprowadza wymóg zachowania procedury właściwej dla uchwalania studium.

Shlusnie zatem wskazał Sąd Wojewódzki, że **brak przeprowadzenia bilansu powoduje, że nie istnieją podstawy do wprowadzenia wskaźników zagospodarowania terenu z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a i b u.p.z.p., które powinny uwzględniać bilans terenu.** Wprowadzenie w zaskarżonej uchwale dla terenu oznaczonego symbolem "UC" wskaźnika intensywności zabudowy, przy jednoczesnym braku przeprowadzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, należało uznać za istotne naruszenie zasad sporządzania studium, które w warunkach określonych art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 2 u.s.g. oznaczało konieczność stwierdzenia wydania uchwały z naruszeniem prawa. W powołanym wyroku z dnia 9 stycznia 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że kwalifikacja naruszenia zasad ma znaczenie prawne dla zapewnienia udziału podmiotów w dyskusji nad przyjętymi rozwiązaniami, a to oznacza obowiązek ponowienia przez organ czynności, o których mowa w art. 11 pkt 8 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p., zaś ich pominięcie świadczy o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium. (...)”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe oznacza, iż przedmiotowa zmiana studium w kształcie przyjętym na podstawie uchwały Nr LXXI/441/2024 Rady Gminy Rzewnie z 25 marca 2024 r. podjęta została z istotnym naruszeniem zasad jej sporządzania, i tym samym w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Ponadto, należy dodać, że z jednej strony **przedmiotowa zmiana studium obejmuje obszar o większym zasięgu, niż wynika to z uchwały inicjującej procedurę sporządzenia tej zmiany.** W treści ujednoliconego tekstu studium zawierającego część określającą kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, str. 35 – 48 zgodnie ze spisem treści, **ustalono bowiem m.in.:** „(...) 3. **Wysokość zabudowy:** a) dla zabudowy mieszkaniowej z usługami towarzyszącymi MU, dla zabudowy letniskowej ML, dla zabudowy zagrodowej z usługami towarzyszącymi - RMU, dla zabudowy usługowej i usługowo - mieszkaniowej - UM, dla zabudowy rekreacyjnej i usług turystyki - MNR oraz dla zabudowy na terenach rolniczych - R – dwie kondygnacje naziemne w tym poddasze użytkowe z dopuszczeniem podpiwniczenia budynku, **maksymalna wysokość 12m.** (...)”, co oznacza, iż określona w przedmiotowej zmianie studium wysokość zabudowy na poziomie 12 m

dotyczy nie tylko obszarów ML objętych zmianą, lecz także obszarów pozostających poza granicami przedmiotowej zmiany studium, np. MU, RMU, UM, MNR.

Z drugiej zaś strony, Rada Gminy Rzewnie w ogóle nie dokonała określenia żadnych parametrów i wskaźników urbanistycznych dla obszaru objętego przedmiotową zmianą studium, oznaczonego symbolem US – tereny sportu i rekreacji.

Tymczasem, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*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;*”. Ponadto, stosownie do wymogów rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w zakresie sposobu formułowania części tekstowej projektu studium, 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 wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40*”.

Zdaniem organu nadzoru 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), podczas gdy w przedmiotowej zmianie studium brak określenia jakichkolwiek minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych dla obszaru US, objętego granicami tej zmiany. Powyższe oznacza, iż przedmiotowa zmiana studium została podjęta z istotnym naruszeniem § 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p., co skutkuje w tym przypadku koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.



Na temat braku parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu w studium (opcjonalnie jego zmianie), w sposób jednoznaczny wypowiedział się m. in.:

- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 18 lutego 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 2332/19, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) Rada Gminy [...] winna zatem sporządzić część tekstową stanowiącą spójny wewnętrznie tekst zawierający wszystkie dotychczasowe zmiany studium ze wskazaniem, które zapisy zostały z nich wykreślone, a które zostały dodane; część tekstową spełniającą wymogi przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a więc zawierającą m.in. wytyczne a więc ustalenia wiążące dla sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, m.in. w zakresie funkcji oraz parametrów i wskaźników urbanistycznych w odniesieniu do wszystkich obszarów wskazanych w zmianie studium; część graficzną stanowiącą spójny wewnętrznie rysunek zawierający wszystkie dotychczasowe zmiany studium ze wskazaniem dokonanych zmian; część tekstową i graficzną spójną wewnętrznie, uwzględniającą zasadę, że studium to opracowanie o charakterze kompleksowym sporządzonym w odniesieniu do całej gminy (w jej granicach administracyjnych). Natomiast analiza podjętej uchwały prowadzi do wniosku, że: (...) 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.** (...) 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. (...)"

- Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku 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.).”;
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 11 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1459/20, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) Poza tym należy zgodzić się z Wojewodą, że **przedmiotowe studium zostało podjęte z istotnym naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b u.p.z.p. w zakresie braku określenia minimalnych i maksymalnych parametrów oraz wskaźników urbanistycznych.** W części tekstowej studium stanowiącej kierunki zagospodarowania przestrzennego (załącznik nr 2 do uchwały), str. 13, rozdz. 2.2 pn. Wskaźniki zagospodarowania i użytkowania terenów w strefach polityki przestrzennej zawarto następujące sformułowania: "Kierunki rozwoju Gminy [...] i zasady zagospodarowania przestrzennego stanowiąc będą podstawę podejmowanych działań Samorządu Terytorialnego. Przyjęte wskaźniki traktować należy jako główne wytyczne, które należy respektować przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dopuszcza się odstępstwa od poniższych wskaźników w przypadku wystąpienia szczególnych uwarunkowań lokalnych.". Użyty zaś w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwrot "minimalne i maksymalne parametry" odnosi się do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b cyt. ustawy). Wynika stąd, że **Rada Gminy na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dopuściła możliwość przyjęcia całkowicie dowolnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, skoro nie określiła sytuacji, do których odnosi się**

zwrot "szczególne uwarunkowania lokalne". Brak precyzyjnych wytycznych sposobu rozumienia owych szczególnych uwarunkowań lokalnych czyni ustanowione w dalszej części tekstu studium ustalenia iluzorycznymi. Prowadzi to do wniosku, że *de facto* to ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego korygowały będą ustalenia zawarte w studium, podczas gdy stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., to ustalenia studium wiążą organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego, a nie odwrotnie. Należy się także zgodzić z Wojewodą, że w studium nie zostały określone parametry w przypadku łączenia funkcji.”;

- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 13 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 920/18, z którego wynika, iż: „(...) Nie ulega więc wątpliwości, że z woli ustawodawcy postanowienia studium cechuje, co do zasady, wyższy stopień ogólności oraz że są one uszczegółowiane lub konkretyzowane dopiero na dalszym, zasadniczym etapie działań planistycznych, jakim jest opracowanie i uchwalenie m.p.z.p. Jednakże, zdaniem Sądu, **pozostawiony organowi planistycznemu przez ustawodawcę zakres swobody w kształtowaniu treści studium, a zwłaszcza w określaniu stopnia jego szczegółowości, nie sięga aż tak daleko, aby dla terenów przeznaczonych w studium pod zabudowę możliwe było całkowite odstępienie od ustalenia w nim jakichkolwiek parametrów i wskaźników urbanistycznych, tudzież ograniczenia ich wyłącznie - jak w kontrolowanej sprawie - do wskaźnika liczby miejsc parkingowych (postojowych, garażowych).**

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

Uzupełniając te wywody należy zauważyć, że oczywiście także w tym przypadku obowiązuje zasada, w myśl której studium musi zawierać wymagane elementy (ustalenia), o jakich mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. i w § 6 rozporządzenia, wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego studium, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (analogicznie w odniesieniu do obligatoryjnych elementów planu miejscowego - por. wyroki NSA: z 23 kwietnia 2010 r., II OSK 311/10; z 13 października 2011 r., II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., II OSK

*1343/12, dostępne w CBOSA; por. też: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 15 Nb 6, s. 178; I. Zachariasz (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, uw. 3 do art. 15).* Trudno sobie jednak wyobrazić, aby w praktyce mogły zaistnieć takie okoliczności faktyczne - poza terenami wyłączonymi w studium całkowicie spod zabudowy - które uzasadniałyby odstępnie od ustalenia w studium jakichkolwiek parametrów i wskaźników urbanistycznych, względnie ograniczenia ich wyłącznie do wskaźnika liczby miejsc postojowych. W każdym razie, w ocenie Sądu, organy Gminy nie wykazały, aby takie okoliczności wystąpiły w przypadku terenów objętych zmianą Studium. Co więcej, argumentacja przedstawiona w odpowiedzi na skargę pozwala przypuszczać, że **odstępnie od określenia w uchwalonej zmianie Studium parametrów i wskaźników urbanistycznych było w rzeczywistości podyktowane nie tyle obiektywnymi okolicznościami (zwłaszcza wzmiankowaną specyfiką terenu), ile raczej subiektywnym przekonaniem o zasadności (celowości) pozostawienia organowi planistycznemu pełnej, niczym nie skrepowanej swobody w kształtowaniu parametrów zabudowy na etapie uchwalania (zmiany) m.p.z.p. Takie rozumowanie jest jednak sprzeczne z samą istotą studium. Akt ten jest bowiem formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne, i jako taki jest nie tylko aktem mającym określać założenia lokalnej polityki przestrzennej, ale także zawierać ustalenia wiążące przy sporządzaniu m.p.z.p. oraz elementy regulacyjne w postaci lokalnych zasad zagospodarowania. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak wyznacza nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (por. wyrok NSA z 24 października 2018 r., II OSK 3275/17, CBOSA; por. też Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 9 Nb 1 i 3, s. 88 i 89). Tym samym treść studium nie może pozostawiać całkowitej dowolności w kształtowaniu zabudowy w planie miejscowym, w szczególności wyraźnie "przenosząc" obowiązek ustalenia określonych, wymaganych parametrów lub wskaźników urbanistycznych na etap uchwalenia planu. To studium winno zakreślić ramy przyszłej zabudowy, a plan miejscowy ma je precyzować (konkretyzować). Natomiast brak jakiegokolwiek regulacji w studium określającej kształt (wartości graniczne) zabudowy powoduje, iż to faktycznie plan miejscowy spełnia obydwie role. (...)”.**

**W konsekwencji, wszystkie wskazane powyżej kwestie należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowiące samodzielną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.**

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p.,

kontynuowania procedury planistycznej i doprowadzenia do zgodności przedmiotowej zmiany studium z wymogami przepisów ustawy o p.z.p., przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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 stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne

naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały.

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

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

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

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

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

- wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXXI/441/2024 Rady Gminy Rzewnie z 25 marca 2024 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie”, 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/