



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 maja 2024 r.

WP-I.4131.112.2024

Rada Miejska w Makowie Mazowieckim

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 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIX/521/2024 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z 24 kwietnia 2024 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Maków Mazowiecki”.

Uzasadnienie

Na sesji 24 kwietnia 2024 r. Rada Miejska w Makowie Mazowieckim podjęła uchwałę Nr LXIX/521/2024 „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Maków Mazowiecki”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art.12 ust. 1, art. 27, art. 67a ust. 5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 65 ust. 1 i 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 pocztą elektroniczną ePUAP 30 kwietnia 2024 r. (odpowiedni Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP131358918 i ePUAP-UPP131358670), przy pismach Burmistrza Miasta Maków Mazowiecki z 29 kwietnia 2024 r., odpowiedni znak: WO.0711.214.2024 i WIP.6721.2.2023.MWT. Natomiast uchwałę wraz z załącznikami w wersji papierowej (tekst i rysunek studium) doręczono organowi nadzoru 6 maja 2024 r. przy piśmie Burmistrza Miasta Maków Mazowiecki z 29 kwietnia 2024 r., znak: WO.0711.214.2024.

W wyniku dokonanej analizy prawnej i stwierdzenia istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 20 maja 2024 r., znak: WNP-I.4131.112.2024, wraz z prośbą o przekazanie stosownych materiałów graficznych.

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 skrępowanej 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, **wplywu** 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 rozstrzygnąć 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 LV/415/2023 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z 9 marca 2023 r., zainicjowano proces sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Maków Mazowiecki, w granicach obszaru przedstawionego na załączniku graficznym nr 1, które to studium zostało przyjęte przez Radę Miejską w Makowie Mazowieckim uchwałą Nr XXVI/204/2001 z 15 lutego 2001 r., a następnie zmienione uchwałami:

- Nr XXIII/141/2012 z 4 października 2012 r.;
- Nr XLIV/312/2018 z 29 marca 2018 r.;
- Nr XLIX/359/2018 z 2 sierpnia 2018 r.;

- Nr XXIV/192/2020 z 26 listopada 2020 r.;
- Nr LIX/453/2023 z 14 września 2023 r.;
- Nr LXV/297/2024 z 30 stycznia 2024 r.,

wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym z 10 czerwca 2019 r., znak: WNP-I.4131.107.2019.JF, zwanego dalej „*Studium*”.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w części wprowadzającej ujednoliconego tekstu Studium pn. „*Uwarunkowania Zagospodarowania Przestrzennego Część I*”, stanowiącego załącznik nr 1 (*vide* § 2 pkt 1 uchwały Nr LXIX/521/2024 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z 24 kwietnia 2024 r.), w którym stwierdzono, iż: „(...) *Szósta zmiana studium wykonywana jest na podstawie uchwały Nr LV/415/2023 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Maków Mazowiecki. Granicami opracowania objęto niewielkie obszary położone w zachodniej części miasta. Są to trzy tereny nie powiązane ze sobą przestrzennie (...) Ogólna powierzchnia terenów objętych planem wynosi ok. 11,2 ha. W obecnym stanie zagospodarowania większość terenów objętych granicami opracowania znajduje się w użytkowaniu rolniczym. (...) W tym przypadku wprowadzone we wcześniejszych zmianach studium ukierunkowanie rozwoju tych terenów w stronę rozwoju działalności usługowej nie skutkowało zainteresowaniem tych terenów. Konieczne jest zatem dopuszczenie realizacji na tych terenach możliwości realizacji również zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. (...) Tereny objęte zmianą studium kwalifikuje się do stref MNUI, MWU i ZN (w celu zachowania funkcjonalności korytarza powiązań przyrodniczych). Niewielki zakres wprowadzonych zmian powoduje jednocześnie możliwość wprowadzenia ich do studium obowiązujących zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, w formie ujednoliconej. Wszystkie zmiany studium oznaczone tekstem pochyłym w kolorze pomarańczowym, znajdującym się w nawiasie i opatrzonym cyfrą 6 „(.....)6”.)6”, **str. 18 - 20** ujednoliconego tekstu Studium, przy czym prawidłowe oznaczenie zmian Studium wprowadzonych przedmiotową uchwałą jest w kolorze brązowym, co wynika z objaśnienia zawartego na **str. 2** ujednoliconego tekstu Studium, określającego uwarunkowania.*

Biorąc pod uwagę powyższe, Rada Miejska w Makowie Mazowieckim 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.

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) 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, 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**.

Należy jednak podkreślić, iż **podstawą dokonania wszelkich wyliczeń jest w pierwszej kolejności sformułowanie zapotrzebowania na nową zabudowę**, które powinno być określone m.in. **na podstawie szczegółowych analiz i prognoz demograficznych dla danej gminy**, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p., **zawartych w części tekstowej uwarunkowań**. Prognoza oznacza projekcję zdarzeń przyszłych, a więc przewidywanie zdarzeń, które dopiero mają zajść.

Organ nadzoru wskazuje, iż uwzględnienie w studium prognozy demograficznej dla danej gminy wynika wprost z dyspozycji:

- art. 1 ust. 3 ustawy o p.z.p.;
- art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b ustawy o p.z.p.;
- art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.;
- art. 10 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Tymczasem, z jednej strony, bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w § 2 pkt 7 uchwały, został wykonany jako odrębne opracowanie stanowiące załącznik nr 7 do uchwały, pn. „Analiza potrzeb i możliwości rozwoju miasta Maków Mazowiecki Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”, podczas gdy powinien stanowić integralną część uwarunkowań tekstu studium, co wynika wprost z dyspozycji art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p. Zgodnie bowiem z treścią ustaleń zawartych na str. 50 odrębnego opracowania zawierającego bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, stanowiącego załącznik nr 7, „(...) *(Podobnie jak poprzednie zmiany studium 6 zmiana obejmuje ograniczone przestrzennie tereny. (...) Zmniejszenie powierzchni mieszkaniowej umożliwia tym samym dopuszczenie realizacji funkcji wielorodzinnych z udziałem zabudowy usługowej na obszarze ok. 0,9 bez wpływu na zapotrzebowanie miasta na tereny mieszkaniowe. Ograniczenie powierzchni mieszkaniowej umożliwia powiększenie strefy inwestycyjnej miasta, bez powodowania zmian w tym zapotrzebowaniu. W prowadzonej zmianie studium powierzchnia nowych terenów mieszkaniowo – usługowych wynosi 1,5 ha, w maksymalnym udziale usług do 50% powierzchni powiększonej strefy mieszkaniowo – usługowej. Biorąc pod uwagę powyższe stwierdza się, że prowadzona zmiana studium będzie neutralna dla bilansu terenów pod zabudowę lub w przypadku osiągnięcia maksymalnego (50%) udziału usług w zabudowie mieszkaniowej spowoduje nieznaczny spadek powierzchni mieszkaniowej na rzecz powierzchni usługowej, co jest pożądanym działaniem w kierunkach rozwoju miasta)6 (...)*”, przy czym jednocześnie, jak wynika z uzasadnienia uchwały: „(...) **Dodatkowym działaniem planistycznym w zmianie studium jest nieznaczne powiększenie strefy śródmiejskiej miasta, tj. wskazanie terenów do związanych z zabudową wielorodzinną. Działanie to dotyczy terenów przylegających do strefy śródmiejskiej miasta i położonych po zachodniej stronie ulicy Kolejowej, na granicy strefy śródmiejskiej miasta ze strefą podmiejską. Brak dotychczasowego rozwoju zagospodarowania tych terenów wskazuje, że przyjęte kierunki polityki przestrzennej miasta w kierunku rozwoju na tych terenach zabudowy jednorodzinnej nie spełniają oczekiwań inwestycyjnych. Brak zainteresowania inwestycyjnego jest również głównym powodem zmiany funkcji dla terenów położonych przy zachodniej granicy miasta, po południowej stronie ulicy**

Ciechanowskiej. W tym przypadku wprowadzone we wcześniejszych zmianach studium ukierunkowanie rozwoju tych terenów w stronę rozwoju działalności usługowej nie skutkowało zainwestowaniem tych terenów. **Konieczne jest zatem dopuszczenie realizacji na tych terenach możliwości realizacji również zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. (...)**”.

Z drugiej zaś strony, dokonując analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż zarówno w uwarunkowaniach, jak i w odrębnym opracowaniu zawierającym bilans, zamieszczono jedynie dane historyczne, które co najwyżej stanowić mogą dane wejściowe dla wszelkich prognoz w tym zakresie.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie, m. in. w treści ustaleń sformułowanych na stronie:

- **51 ujednoliconego tekstu uwarunkowań Studium**, w brzmieniu: „(...) *Miasto Maków Mazowiecki według danych Głównego Urzędu Statystycznego na grudzień 2014 r. zamieszkuje 10077 mieszkańców. Gęstość zaludnienia w mieście wynosi 980 osób/ km². (...) Liczba ludności w ostatnich latach uległa zmniejszeniu. W roku 1995 w mieście zamieszkiwało 10568 osób. Spadek liczby ludności w okresie 1995 – 2014 wyniósł 491 osób (26 osób rocznie). Zmiana liczby ludności w 2014 roku według danych GUS wyniosła -4,1 osób. (...)*”, które oznaczono kolorem czerwonym jako zmiany Studium, wprowadzone na podstawie uchwały Nr XLIV/312/2018 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z 29 marca 2018 r.;
- **87 – 88 ujednoliconego tekstu uwarunkowań Studium**, które na podstawie przywołanych powyżej danych z 2014 roku przedstawiają Podsumowanie sytuacji demograficznej miasta, wprowadzone również ww. zmianą Studium;
- **4 odrębnego opracowania zawierającego bilans, stanowiącego załącznik nr 7 do uchwały**, w brzmieniu: „(...) *Miasto Maków Mazowiecki według danych Głównego Urzędu Statystycznego na grudzień 2014 r. zamieszkuje 10077 mieszkańców. Gęstość zaludnienia w mieście wynosi 980 osób/ km². (...) Liczba zgonów w mieście w 2014 r. wyniosła 90 natomiast liczba urodzeń 116. Przyrost naturalny tym samym wyniósł 16 osób. W tym samym roku z miasta wymeldowało się 127 osób (w tym 3 na pobyt zagraniczny). **Saldo migracji wewnętrznych wyniosło w roku 2014 -41 osób (saldo migracji na 1000 osób -4,3573)**. (...)*”;
- **36 odrębnego opracowania zawierającego bilans, stanowiącego załącznik nr 7 do uchwały**, w brzmieniu: „(...) *W szacunku przyjmuje się: • przeciętna ilość osób w mieszkaniu dla miasta Maków Mazowiecki – 2,72 wg danych GUS za rok 2015, • przeciętną powierzchnię użytkową 1 mieszkania dla miasta Maków Mazowiecki – 70,2 m² wg danych GUS za rok 2015, (...)*”.

Również na str. 65 i 66 ujednoliconego tekstu uwarunkowań Studium, zawarto historyczne dane o zasobach mieszkaniowych i mieszkaniach oddanych do użytku w mieście Maków Mazowiecki, które przedstawiono w formie tabelarycznej, z uwzględnieniem tylko roku: 1994, 1997, 2007, 2008, 2009, 2010.

Tym samym należy wskazać, iż przedmiotowa zmiana studium została podjęta z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, ust. 2 pkt 1 i ust. 5 ustawy o p.z.p. oraz art. 27 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z uwagi na brak wykonania aktualnego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, który powinien stanowić integralną część uwarunkowań tekstu studium, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany studium.

Jeżeli bowiem ustawodawca w przepisie art. 10 ust. 7 pkt 1 ustawy o p.z.p. przesądził, iż przy określeniu maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę, bierze się pod uwagę maksymalną 30 letnią perspektywę, to dane sprzed 10 lat nie mogą stanowić żadnej podstawy do zastosowanych wyliczeń i winny być bezsprzecznie zaktualizowane na potrzeby dokonywanej zmiany Studium. Pozostawienie w Studium danych historycznych nie realizuje podstawowego celu sporządzenia uwarunkowań, które są w istocie, kluczem, punktem wyjścia do ustaleń kierunkowych, co wynika wprost z istoty studium, jak i konkretnie z przepisu art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Skoro ustawodawca w przepisie art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p., przesądził, iż 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 ustawy o p.z.p., to oznacza, iż dokonywana zmiana Studium w części dotyczącej uwarunkowań narusza przywołane powyżej przepisy i nie stanowi realizacji ustawowego celu, jakim jest wskazanie uwarunkowań, które służyć mają określeniu dalszych kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Brak uwzględnienia aktualnych prognoz demograficznych dla gminy oznacza tym samym sporządzenie bilansu terenów, a także maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, niezgodnie z wymaganiami stawianymi przez ustawodawcę w przywołanych powyżej przepisach. Konsekwencją takiego działania jest naruszające przepis art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., określenie kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy.

Stanowisko organu nadzoru podzielił m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z:

- 30 grudnia 2016 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, po rozpoznaniu skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XII/108/2016 Rady Gminy Łąck z 10 czerwca 2016 r. „w sprawie: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck*”, w którym stwierdził iż: „Zasadnie również Wojewoda wskazał na niespójności i wewnętrzne sprzeczności w poszczególnych częściach studium, odnośnie do prognoz demograficznych. Chodzi o załącznik nr 1 do uchwały, materiały planistyczne, str. 54 wersy: 24 – 26, oraz str. 53 wersy: 12 – 15, w których mowa jest o korzystnych uwarunkowaniach demograficznych i dodatnim wskaźniku przyrostu naturalnego i salda migracji, podobnie w załączniku nr 1 do uchwały str. 33 i str. 34, mowa jest o wzroście liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym i ludności w wieku produkcyjnym, co pozytywnie może rokować na przyszłość jeśli chodzi o **procesy demograficzne**, natomiast na str. 35 zaskarżonej uchwały mowa jest o zmniejszeniu wieku przedprodukcyjnego, produkcyjnego i poprodukcyjnego, oraz o procesie starzenia się społeczeństwa w gminie [...]. Spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym, a także wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym wynika również zdanych zawartych w tabeli nr 9 na str. 36 - 37 załącznika nr 1 do studium. Przytoczone stwierdzenia wzajemnie się wykluczają i nie mogą tym samym zostać uznane za podstawę do dokonywania jakichkolwiek wyliczeń w tym zakresie. (...) Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., **zapotrzebowanie na nową zabudowę określa się na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych** oraz możliwości finansowych gminy, **wyrażając go w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy**. W studium nie zawarto jakichkolwiek prognoz demograficznych dotyczących gminy Łąck, co powoduje, że nie można uznać by zapotrzebowanie na nową zabudowę spełniało wymogi art. 10 ust. 5 pkt 1, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b i art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (...) Ustawodawca w art. 10 ust. 5 pkt 5 i 6 u.p.z.p. nałożył obowiązek określenia potrzeb inwestycyjnych gminy, wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy, a także możliwości jej finansowania, a w art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. - obowiązek dokonania zmian projektu studium w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne przekraczają możliwości ich finansowania. Jednak w studium nie określono w sposób szczegółowy ustaleń dotyczących kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., a także

w zakresie określenia obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. (...)

Ponadto zasadnie zauważył Wojewoda, że prognoza oznacza projekcję zdarzeń przyszłych, a więc przewidywanie zdarzeń, które dopiero mają zajść. Tymczasem w załączniku nr 1 do uchwały, stanowiącym tekst uwarunkowań zamieszczono jedynie m.in.:

- liczbę ludności w gminie [...] w latach: 2004 - 2007, 2009 i 2011 (vide tabela nr 1, str. 31);

- liczbę ludności ogółem w gminie [...] w latach 1999 - 2012 (vide tabela nr 2, str. 32);

- liczbę ludności w latach 2008 - 2012 ze względu na płeć (vide tabela nr 3, str. 32);

- przyrost naturalny w gminie [...] w latach 1999 - 2012 (vide tabela nr 4, str. 33);

- migracje w latach 2008 - 2012 (vide tabela nr 5, str. 33);

- analizy porównawcze stanu ludności w roku 2008 i 2012 (vide tabela nr 6, 7 i 8, str. 34 - 35);

- uwarunkowania demograficzne i społeczne w roku 2008 i 2012 (vide tabela nr 9 i 10, str. 36 -38);

- wskaźniki z zakresu infrastruktury społecznej w roku 2008 i 2012 (vide tabela nr 11, str. 39 - 40),

co oznacza, iż **prezentowane dane są jedynie danymi historycznymi** i nie odnoszą się do zdarzeń przyszłych, co najwyżej stanowić mogą dane wejściowe dla wszelkich prognoz w tym zakresie.”;

- 11 lutego 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 1459/20, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr I.8.2020 Rady Gminy Jasieniec z 30 stycznia 2020 r. „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jasieniec”:
- „(...) Należy się zgodzić z Wojewodą, że w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów w przypadku, gdy chłonność terenów zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę. **Podstawę dokonania wszelkich wyliczeń zapotrzebowania stanowią natomiast m. in. szczegółowe analizy i prognozy demograficzne opracowane dla danej gminy. Bilanse, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 oraz art. 10 ust. 5-7 u.p.z.p. winny stanowić integralną część uwarunkowań. Natomiast ostateczny wynik bilansu w związku z przepisem art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., powinien być dopiero podstawą do wyznaczenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy. (...) W konsekwencji, wyznaczenie nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę, pomimo braku takich możliwości, oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Podobnie rzecz się ma z wyznaczeniem nowych terenów pod zabudowę, pomimo braku przeprowadzenia jakiegokolwiek bilansu dla danej funkcji zabudowy, w związku z brakiem określenia dla nich zapotrzebowania. Takie działanie w rozpatrywanej sprawie doprowadziło do wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, poza ostatecznymi wynikami bilansu. (...)**

*W realiach rozpatrywanej sprawy, trafna jest więc konstatacja Organu nadzoru, że skoro łączna maksymalna chłonność położonych na terenie gminy obszarów przeznaczonych w miejscowych planach pod zabudowę wynosi ok. 5 836 774 m² p.u. (str. 48 - 49 załącznika nr 2 do uchwały, rozdział 17.3. pn. "Chłonność terenów w granicach obowiązujących mpzp"), a zapotrzebowanie określone zostało na poziomie 5 777 778 m², to chłonność ta przewyższa zapotrzebowanie o 58 996 m² powierzchni użytkowej. Zatem już z tego powodu, w związku z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p., brak jest możliwości, wyznaczenia nowych obszarów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, usług nieuciążliwych i zabudowy zagrodowej. Trzeba też się zgodzić z Wojewodą, że przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej należy rozumieć obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych. Wobec tego do obszarów zurbanizowanych nie zalicza się rozproszonej zabudowy zagrodowej. Analiza wyznaczonych kierunków zagospodarowania przestrzennego, w tym analiza części graficznej zmiany studium świadczy zaś o wyznaczeniu nowych, powierzchniowo znaczących obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową, usługi nieuciążliwe i zabudowę zagrodową. Zgodzić się więc należy z Wojewodą, że na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego wyznaczono nowe obszary, w tym m. in. obszary zabudowy mieszkaniowej, usług nieuciążliwych, zabudowy zagrodowej, pomimo chłonności przekraczającej wartość szacowanego zapotrzebowania. Wyznaczenie nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę, pomimo braku takich możliwości, niewątpliwie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Podobnie jak i wyznaczenie nowych terenów pod zabudowę, pomimo braku przeprowadzenia jakiegokolwiek bilansu dla danej funkcji zabudowy, w związku z brakiem określenia dla niej zapotrzebowania. **Doszło więc do wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę poza ostatecznymi wynikami bilansu.**"*

Dodatkowo, pomijając już nawet fakt, iż bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, który powinien stanowić integralną część uwarunkowań, nie uwzględnia aktualnych danych dla potrzeb prognozy demograficznej, to również w ramach wyliczenia chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę (*vide* Rozdział III. „Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.”, str. 9 – 25 odrębnego opracowania zawierającego bilans), uwzględniono tylko plany miejscowe przyjęte przez Radę Miejską w Makowie Mazowieckim uchwałą:

- Nr XI/55/2003 z 11 grudnia 2003 r.;
- Nr VIII/41/2007 z 26 kwietnia 2007 r.;
- Nr VIII/43/2007 z 26 kwietnia 2007 r.;

- Nr VIII/44/2007 z 26 kwietnia 2007 r.;
- Nr VIII/45/2007 z 26 kwietnia 2007 r.;
- Nr VIII/46/2007 z 26 kwietnia 2007 r.;
- Nr VIII/48/2007 z 26 kwietnia 2007 r.;
- Nr VIII/49/2007 z 26 kwietnia 2007 r.;
- Nr VIII/50/2007 z 26 kwietnia 2007 r.;
- Nr VIII/51/2007 z 26 kwietnia 2007 r.;
- Nr VIII/52/2007 z 26 kwietnia 2007 r.;
- Nr XL/256/2009 z 30 listopada 2009 r.;
- Nr XL/257/2009 z 30 listopada 2009 r.;
- Nr XLXIX/321/2010 z 23 września 2010 r.;
- Nr XLXIX/322/2010 z 23 września 2010 r.;
- Nr XLXIX/323/2010 z 23 września 2010 r.;
- Nr XLVI/303/2014 z 10 lipca 2014 r.;
- Nr XLVI/304/2014 z 10 lipca 2014 r.;
- Nr XLVI/305/2014 z 10 lipca 2014 r.;
- Nr IV/25/2015 z 22 stycznia 2015 r.;
- Nr XV/114/2016 z 10 marca 2016 r.;
- Nr XIX/149/2016 z 21 czerwca 2016 r.,

pomimo uchwalenia również przez Radę Miejską w Makowie Mazowieckim, m.in. niżej wymienionych planów miejscowych podjętych na podstawie uchwały:

- Nr XLVII/344/2018 z 28 czerwca 2018 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 9 lipca 2018 r. poz. 6986);
- Nr LII/370/2018 z 27 września 2018 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 25 października 2018 r. poz. 10121 i 10661);
- Nr LII/371/2018 z 27 września 2018 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 2 listopada 2018 r. poz. 10524);
- Nr LII/372/2018 z 27 września 2018 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 25 października 2018 r. poz. 10122);
- Nr X/68/2019 z 20 maja 2019 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 21 czerwca 2019 r. poz. 7719);
- Nr XXVI/215/2021 z 4 lutego 2021 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 17 lutego 2021 r. poz. 1349);
- Nr LXII/466/2023 z 9 listopada 2023 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 21 listopada 2023 r. poz. 12550);
- Nr LXVI/504/2024 z 29 lutego 2024 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 11 marca 2024 r. poz. 3073),

a które to plany miejscowe nie zostały uwzględnione przy kolejnej dokonywanej zmianie

Studium.

Sporządzenie i uchwalenie tak znacznej liczby miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wprost kształtuje i wpływa na ostateczny wynik bilansu terenów, o którym mowa powyżej. 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 ponownie 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.

Tymczasem, jak wynika z ujednoczonego tekstu i rysunku Studium oraz bilansu stanowiącego odrębny załącznik do uchwały, **Rada Miejska w Makowie Mazowieckim nie dokonała jakichkolwiek 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 10 lat od przyjętych danych wejściowych**, np. dla potrzeb prognozy demograficznej, datowanych na **31 grudnia 2014 r.**, wprowadzonych na podstawie zmiany Studium przyjętej uchwałą Nr XLIV/312/2018 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z 29 marca 2018 r. **a jednocześnie dokonała zmian w strukturze przestrzennej i w przeznaczeniu terenów pod różne funkcje zabudowy.**

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 Makowie Mazowieckim było, przy kolejno dokonywanej zmianie ustaleń obowiązującego Studium, **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, uwzględnienia 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 zestawić z mającym zastosowanie w niniejszej sprawie, art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p., który wprowadzony został w celu umożliwienia wykonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w odniesieniu do terenu całej gminy. Należy bowiem zwrócić uwagę na fakt, iż dokonanie aktualizacji treści studium dotyczyć ma w szczególności części dotyczącej właśnie uwarunkowań.

Powyższe oznacza brak wykonania aktualnego 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, co stanowi niezależną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany studium.

Ponadto należy dodać, iż mimo braku wyliczenia maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę z uwzględnieniem aktualnych prognoz demograficznych, jak również mimo braku uwzględnienia wszystkich planów miejscowych, obowiązujących w dacie uchwalenia przedmiotowej zmiany Studium, na potrzeby oceny chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod realizację nowej zabudowy, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze

funkcjonalno-przestrzennej, w ramach przedmiotowej zmiany Studium **dokonano wyznaczenia NOWYCH terenów pod zabudowę mieszkaniową, poza obszarami zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych.**

Zgodnie bowiem z ustaleniami obowiązujących planów miejscowych, przyjętych przez Radę Miejską w Makowie Mazowieckim, m.in. uchwałą Nr:

- **XLVI/303/2014** z 10 lipca 2014 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Maków Mazowiecki – sektor A” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 21 sierpnia 2014 r. poz. 7940), działki oznaczone numerami ewidencyjnymi **13 i 15/13** z obrębu 0001 Maków Mazowiecki, położone są na terenie zieleni urządzonej (**1.ZP**) **bez zabudowy** (vide § 30 ust. 3 pkt 1 tej uchwały), podczas gdy w przedmiotowej zmianie Studium ten teren przeznaczono pod funkcję zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej o wysokiej intensywności zagospodarowania **MNU1**;
- **XLVI/304/2014** z 10 lipca 2014 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Maków Mazowiecki – sektor B” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 21 sierpnia 2014 r. poz. 7941), działka oznaczona numerem ewidencyjnym **156/29** z obrębu 0001 Maków Mazowiecki położona jest na terenie rolniczym (**1.R**) **bez zabudowy** (vide § 27 ust. 3 pkt 1 tej uchwały), podczas gdy w przedmiotowej zmianie Studium ten teren przeznaczono pod funkcję zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej o wysokiej intensywności zagospodarowania **MNU1**.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie zarówno na załączniku graficznym zawierającym granice obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod realizację nowej zabudowy, przekazanym 24 maja 2024 r. pocztą elektroniczną ePUAP (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP133046227), przy piśmie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z 22 maja 2024 r., znak: WO.0004.7.2024, stanowiącym odpowiedź na przywołane powyżej zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, jak również na **str. 19** ujednoliconego tekstu uwarunkowań Studium, w brzmieniu: „(...) *W tej części zmiany studium następuje powiększenie strefy inwestycyjnej miasta o jedną nieruchomości w kierunku południowym, dz. 156/29, (...) Zwiększenie terenów inwestycyjnych obejmuje również część działek 13 i 15/1, które dotychczas zostały zakwalifikowane w studium do terenów zieleni urządzonej. (...)*”.

Niejako na marginesie należy także wyjaśnić, iż **wbrew wyjaśnieniom Przewodniczącego Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim zawartym w ww. piśmie z 22 maja 2024 r., z których wynika, że:** „(...) przy uwzględnieniu przepisów art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.), przed zmianami

wprowadzonymi w 2023 r., **obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach miasta Maków Mazowiecki**, wyznaczone z bezpośrednim stosowaniem przepisów 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) **mogłyby obejmować cały obszar miasta w granicach administracyjnych.** ”, **to jednak granice obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wyznaczone na załączniku graficznym, przekazanym 24 maja 2024 r. przy tym samym piśmie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z 22 maja 2024 r., znak: WO.0004.7.2024, nie obejmują całego obszaru miasta Maków Mazowiecki w jego granicach administracyjnych.**

Wbrew bowiem twierdzeniom Przewodniczącego Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim, zawartym w przywołanym powyżej piśmie z 22 maja 2024 r., 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”. Z przepisu art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p., wprost wynika, że przy konstruowaniu uwarunkowań przede wszystkim chodzi o uwzględnienie dotychczasowego stanu, zarówno formalnoprawnego, jak i stanu faktycznego. Dokonanie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę powinno opierać się wyłącznie o **faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykrystalizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej** oraz w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące poza obszarami zwartej struktury.

Przez **obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej należy rozumieć obszary zurbanizowane**, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych, np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia (tak też: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w: Poznaniu w sprawie sygn. akt IV SA/Po1132/18 z 6 marca 2018 r.; Białymstoku w sprawie sygn. akt II SA/Bk 666/19 z 5 grudnia 2019 r.; Poznaniu w sprawie sygn. akt IV SA/Po 439/18 z 29 sierpnia 2018 r.; wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto zgodnie z:

- internetowym wydaniem Słownika Języka Polskiego „zwarty” oznacza: „1. złożony ze znajdujący się blisko siebie osób, elementów, przedmiotów; ścisły, zbity, gęsty; 2. jednolity pod względem budowy, składu, ukształtowania;”;

- internetowym wydaniem Słownika Języka Polskiego PWN (SJP) „zwarty” oznacza: 1. «złożony z osób, elementów, przedmiotów znajdujących się bardzo blisko siebie» 2. «składający się z elementów bardzo dobrze pasujących do siebie»;
- Słownikiem Języka Polskiego pod red. W Doroszewskiego, *zwarty* oznacza: „złożony z elementów ustawionych, umieszczonych gęsto jeden obok drugiego; ścisły zbity, skupiony, gęsty», jak też „jednolity pod względem ukształtowania, budowy, składu, kompozycji, nie wykazujący zróżnicowania, nie rozczłonkowany»”.

Pojęcie **zwartości**, w kontekście struktury funkcjonalno – przestrzennej, związane jest zatem ze strukturą, **która wykrystalizowała się w stanie istniejącym. Powyższe oznacza, że zwarta struktura funkcjonalno – przestrzenna związana jest z już istniejącą zabudową, która daje się w sposób jednoznaczny wyróżnić, a tym samym wyodrębnić, z danej przestrzeni.** Co więcej struktura ta winna być już ukształtowania, a więc zdefiniowana co to typu i rodzaju danej funkcji zabudowy.

W odniesieniu do konkretnej przestrzeni winna być zatem możliwość jednoznacznego wyodrębnienia obszarów istniejącej zabudowy, a także ich zdefiniowania i określenia pod kątem pełnionej funkcji - dla przykładu z obszarów istniejącej zabudowy winna być możliwość fizycznego wyodrębnienia w danej strukturze m.in. funkcji: mieszkaniowej, usługowej, przemysłowej itd.

Warunkiem podstawowym dla delimitacji obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej winna być zatem już istniejąca zabudowa. Co więcej, w przepisie art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o p.z.p. ustawodawca zdecydował się na wzmocnienie roli zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej poprzez użycie dodatkowo sformułowania „**o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej**”. **Wykształcona struktura oznacza zatem już istniejącą strukturę (już istniejącą zabudowę), nie zaś strukturę, która dopiero, w wyniku nowych przesądzeń planistycznych, będzie się kształtować.** Co więcej struktura ta ma być **już w pełni wykształcona, co dodatkowo oznacza, iż stanowić ma ona już zamkniętą całość**, w ramach której jedynie sporadycznie (incydentalnie) mogą pojawiać się tzw. luki w zabudowie, na których można realizować tzw. *zabudowę plombową*. Zabudowa ta ma zatem wypełnić już istniejącą całość.

Jednocześnie 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 w tym przypadku nie dokonano wyliczenia maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę

z uwzględnieniem aktualnych prognoz demograficznych, a także nie dokonano oceny chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, która uwzględniałaby wszystkie plany obowiązujące w dacie podjęcia przedmiotowej zmiany Studium.

Skoro powyższego nie dokonano, to stanowi to w tym przypadku o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany studium, o których mowa w: art. 9 ust. 3a, art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 5 pkt 1, 3, 4 i 7 ustawy o p.z.p., co skutkuje, w przedmiotowej sprawie, koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem niedopełnienie tych wymogów stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany studium, określonych w przywołanych powyżej przepisach ustawy o p.z.p.

W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że z cytowanych przepisów art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. jednoznacznie wynika, iż w celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy w skali gminy:

- określić maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę;
- dokonać oceny chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa;
- dokonać oceny chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

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

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że nie kwestionuje możliwości wprowadzania nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim jest jednoznaczne wykazanie realnej potrzeby zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę lub nowego zapotrzebowania pod tereny inwestycyjne, bowiem taką zasadę ustanowił ustawodawca w przepisie art. 1 ust. 4 pkt 4 i art. 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o p.z.p.

Podsumowując należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie **doszło do wyznaczenia NOWYCH terenów, poza obszarami obecnie zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych, m.in. pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługową o wysokiej intensywności zagospodarowania (MNU1), które w dotychczas obowiązującym Studium były przeznaczone pod funkcje określone jako *Tereny otwarte w tym:***

użytki rolne, łąki, pastwiska (TO) oraz zieleń urządzona w tym: parki, skwery, nieczynne cmentarze o charakterze parkowym (ZP), a także odpowiednio w obowiązujących planach miejscowych przeznaczone jako teren rolniczy (1.R) bez zabudowy i teren zieleni urządzonej (1.ZP) bez zabudowy, mimo braku dokonania realnej analizy prognoz demograficznych dla miasta Maków Mazowiecki, a także bez uwzględnienia wszystkich planów miejscowych, obowiązujących w dacie uchwalenia przedmiotowej zmiany Studium, na potrzeby oceny chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod realizację nowej zabudowy. Powyższe oznacza, że nie jest wiadomym, jakie jest faktyczne maksymalne zapotrzebowanie na daną funkcję zabudowy.

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

- Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, z którego wynika, iż: „(...) *Sporządzenie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, w tym na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy (zob. wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., II OSK 1608/17). W konsekwencji wskazuje się, że brak oparcia treści studium w prawidłowo sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznany za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (zob. wyrok NSA z 27 listopada 2018 r., II OSK 2916/16).”;*
- Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „*W części regulującej studium, o której mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. określanie kierunków zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów oraz określenie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych z zabudowy musi uwzględniać bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.*”;
- Łodzi z 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 65/17, w którym Sąd stwierdził, że „*Analiza przywołanego unormowania i użytych w nim po słowach "dokonując bilansu (...), kolejno" kategoriycznych zwrotów: „formułuje się”, „szacuje się”, „porównuje się”, „określa się” dowodzi, że ustawodawca w sposób bezwzględnie wiążący organy uchwałodawcze określił obowiązki w zakresie sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Podkreślić przy tym należy, że dokonując bilansu należy kolejno, a zatem nie w sposób 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/Ol 958/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „W tej dacie obowiązywały już znowelizowane przepisy u.p.z.p. w brzmieniu opisanym ustawą z 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Ustawa ta nie zawiera uregulowań przejściowych co do zastosowania zmienionych, czy dodanych przepisów u.p.z.p. odnośnie do procedur uchwalania studium, czy planu miejscowego, będących już w toku, co oznacza zastosowanie zasady działania nowego prawa wprost (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016r. sygn. akt IV SA/Po 180/16 oraz WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016r. sygn. akt II SA/Łd 185/16, dostępne CBOSA). Ustawa o rewitalizacji reguluje przede wszystkim kwestię stworzenia gminnych programów rewitalizacji sporządzanych dla wyznaczonych uprzednio w drodze uchwały obszaru rewitalizacji. Odrębnie, dodatkowo ustawa o rewitalizacji wprowadziła zmiany do u.p.z.p. w art. 10 ust. 1 pkt 7, ust. 2, ust. 5-7. Mianowicie na gminy nałożony został obowiązek sporządzenia analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, w celu wyważenia interesu społecznego i publicznego, w tym realizacji wprowadzonej zasady koncentracji zabudowy w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i wykazania zapotrzebowania na nową zabudowę poza takimi jednostkami osadniczymi, a także zweryfikowania możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej. Stosownie do art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne gminy we wskazanym zakresie przekraczają możliwości finansowania, to wówczas organ wykonawczy gminy musi dokonać zmian w opracowywanym akcie w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do swoich możliwości finansowych. Podobnie

jest przy ocenie zapotrzebowania na nową zabudowę ze względów demograficznych, która dokonywana jest według oszacowania chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.”;

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

zabudowę, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 PlanZagospU. Tym samym sposób określenia granic obszarów o w pełni wykształconej strukturze jest nieprawidłowy i aby zachować pozostałe ustalenia w zakresie wyznaczenia terenów przeznaczonych pod zabudowę winien obejmować obszar całego miasta w jego granicach administracyjnych. Biorąc powyższe pod uwagę Sąd wskazuje, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU (por. wyroki WSA w Poznaniu z 23.02.2017 i 30.03.2017, sygn. akt IV SA/Po 1051/16, IV SA/Po 956/16, dostępne pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).”;

- Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1156/18, w którym Sąd, iż: „Przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej rozumieć bowiem należy obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych (np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia). Biorąc pod uwagę powyższe nie sposób uznać, że wszystkie tereny, na których w studium dopuszczono zabudowę spełniają te kryteria. Sąd wskazuje, że w niniejszej sprawie bilans terenów został sporządzony w logiczny i racjonalny sposób, lecz sprzecznie z obowiązującym prawem. Wojewoda Wielkopolski oraz organ nie kwestionują poprawności jego sporządzenia. Z akt sprawy wynika, że ustalenia studium są niezgodne z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p. W sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę, który stanowi część treści studium, wyznaczono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, określono chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę oraz dokonano porównania wyznaczonych wartości. Jak wynika ze wskazanego porównania (str. 83, część II studium, rozdział 7), wyznaczone maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniowo - usługową (kl, MN, MU, U) - 660 295 m² pow. użytkowej zabudowy oraz maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę

na terenach aktywizacji gospodarczej i obsługi rolnictwa (IVU,U,RU) - 629 963 m² pow. użytkowej zabudowy nie przekracza sumy chłonności terenów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy, która dla terenów (RI, 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:*
- | | |
|-----------------------|------------------|
| <i>mieszkaniowej,</i> | <i>usługowej</i> |
|-----------------------|------------------|
- 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.

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

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

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

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

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie

naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

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

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXIX/521/2024 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z 24 kwietnia 2024 r. *„w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Maków Mazowiecki”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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/