



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 09 kwietnia 2025 r.

WNP-I.4131.63.2025

Rada Gminy w Wiśniewie

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. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/49/2025 Rady Gminy w Wiśniewie z 27 lutego 2025 r. *w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo.*

Uzasadnienie

Na sesji 27 lutego 2025 r. Rada Gminy w Wiśniewie podjęła uchwałę Nr XI/49/2025 *w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo.* Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 i art. 28 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 65 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Powyższą uchwałę wraz z załącznikami doręczono organowi nadzoru 12 marca 2025 r. w formie elektronicznej za pomocą ePUAP.

Wskazany w podstawie ponownie podjętej uchwały prawnej art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., umożliwił organowi wykonawczemu gminy kontynuowanie procedury planistycznej rozpoczętej uchwałą intencyjną Nr XVII/82/16 Rady Gminy w Wiśniewie z 27 kwietnia 2016 r. oraz podjęcie nowej uchwały w sprawie uchwalenia studium gminy, w związku z wydanym przez Wojewodę Mazowieckiego rozstrzygnięciem nadzorczym z 17 kwietnia 2024 r., znak: WNP-I.4131.70.2024, stwierdzającym nieważność uchwały Nr LXII/261/2024 Rady Gminy w Wiśniewie z 8 marca 2024 r. *w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo*, w całości.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismami z 4 maja 2023 r. Wójt Gminy Wiśniewo wystąpił z wnioskiem o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego Studium, zaś Rada Gminy w Wiśniewie zainicjowała proces sporządzania niniejszego Studium uchwałą Nr XVII/82/16 z 27 kwietnia 2016 r., to zastosowanie w tej sprawie znajdzie przepis art. 65 ust. 2 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że w odniesieniu do Studium objętego stwierdzeniem nieważności, nowe Studium wprowadza niewielkie zmiany, zaś korekty dotyczą głównie części uwarunkowań, związanych z bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę, w zakresie wyliczenia chłonności oraz zweryfikowania zasięgów obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej.

W związku z powyższym, w ramach postępowania wyjaśniającego, organ nadzoru pismem z 20 marca 2025 r. znak: WP-I4130.152.2025, zwrócił się do Wójta Gminy Wiśniewo z wnioskiem o przekazanie zmian, o których mowa w uzasadnieniu uchwały, wraz z ich wyróżnieniem, wprowadzonych w części tekstowej i graficznej Studium, będącego przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego, jak również o przekazanie, w wersji papierowej, załączników Nr 1, Nr 2 i Nr 3 do uchwały, tj. tekstu Studium i rysunków Studium w skali 1:10 000, zgodnie z ustaleniami § 2 pkt 2 i 3 uchwały oraz dokumentacji prac planistycznych uchwały.

Wnioskowane załączniki do uchwały, w wersji papierowej, doręczono 26 marca 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Wiśniewo z 25 marca 2025 r. Natomiast dokonane zmiany opisano wyłącznie w ww. piśmie, bez wyróżnienia ich w części tekstowej i na rysunku Studium, pomimo, iż w piśmie tym wskazano na ich wyróżnienie kolorem w tekście Studium. Natomiast na załączniku Nr 3 nie wyróżniono wprowadzonych zmian zasięgów obszarów stref funkcjonalno – przestrzennych, które przedstawiono wyłącznie w części graficznej powyższego pisma. **Nie została również doręczona dokumentacja prac planistycznych odnosząca się czynności proceduralnych wynikających ze zmian wprowadzonych w tekście i rysunkach Studium przyjętego uchwałą Nr LXII/261/2024 Rady Gminy w Wiśniewie z 8 marca 2024 r.** W ww. piśmie Wójta Gminy Wiśniewo poinformowano, że została ona „*przekazana przy poprzedniej uchwale z 8 marca 2024 r., dla ponowionej uchwały dosłano jedynie etap dotyczących ponownego uchwalenia (czyli wymienionego w pkt.1 tekst i rysunki wraz z listą nieuwzględnionych uwag (zał. Nr 4 do uchwały) oraz dane przestrzenne (zał. Nr 5 do Uchwały)*”. Jednak przy tym piśmie przekazano wyłącznie tekst Studium stanowiący załącznik Nr 1 oraz załączniki graficzne Nr 2 i Nr 3 do uchwały, bez załączników Nr 4 i Nr 5 wymienionych w piśmie.

W wyniku dokonanej oceny prawnej ponownie podjętej uchwały wraz z jej załącznikami oraz analizy wyjaśnień Wójta Gminy Wiśniewo, jak również uchwały objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, organ nadzoru stwierdził, że w związku z wprowadzonymi zmianami w części tekstowej i graficznej Studium oraz **brakiem ponowienia niezbędnych czynności proceduralnych**, doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy w Wiśniewie zawiadomienia z 2 kwietnia 2025 r., znak: WP-I.4131.63.2025.

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

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

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

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

Ustawa o p.z.p. reguluje zatem, w sposób szczegółowy, kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

lub opcjonalnie, w związku z dyspozycją art. 27 ustawy o p.z.p., w zmianie studium. Jak wynika z treści art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p. „3a. Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.”.

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

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

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

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się w tym przypadku do weryfikacji zamieszczenia wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach, a następnie w kierunkach rozwoju przestrzennego. Organ nadzoru zobligowany jest przy tym do dokonania oceny, czy w studium uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium, nie naruszają innych przepisów odrębnych, a także nie wykraczają poza zakres regulacji określony przez ustawodawcę.

Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w doktrynie: Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2015, Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. 8, teza 12. do art. 12 „*Należy stwierdzić, że organ nadzoru analizuje studium uwarunkowań*

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod kątem tego, czy jego ustalenia nie łamią obowiązujących przepisów. W ramach tego, w zakresie kontroli prawnej powinno się jednak znaleźć zbadanie studium pod kątem zgodności z art. 10, czyli czy studium nie wykracza poza granice określone w art. 10 i nie zawiera np. ustaleń zastrzeżonych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”.

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

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie skrzepowanej 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 9, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. Standardy dokumentacji planistycznej, w tym dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych, określiło wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p., mające zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).

W § 4 ww. rozporządzenia wskazano, że *„projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej; 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium.”*

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

W przedmiotowej sprawie zainicjowano proces sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo na podstawie uchwały Nr XVII/82/16 Rady Gminy w Wiśniewie z 27 kwietnia 2016 r.

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

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

Organy gminy mają bowiem dążyć do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego, maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców publicznego transportu zbiorowego, zapewnienia rozwiązań przestrzennych ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, a także planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach już zurbanizowanych, bądź przeznaczonych w planach miejscowych na takie cele. Powyższe oznacza, iż nowe przesądzania 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 oznaczają, iż podejmując uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, **należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.**

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

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

zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;

5) określa się:

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

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

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

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

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

Dopiero zestawienie otrzymanych wartości chłonności i zapotrzebowania, pozwala na wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w podziale na funkcje zabudowy, poza obszarami obecnie zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych **i to tylko w takim zakresie, w jakim zapotrzebowanie przekracza tak określoną chłonność.**

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

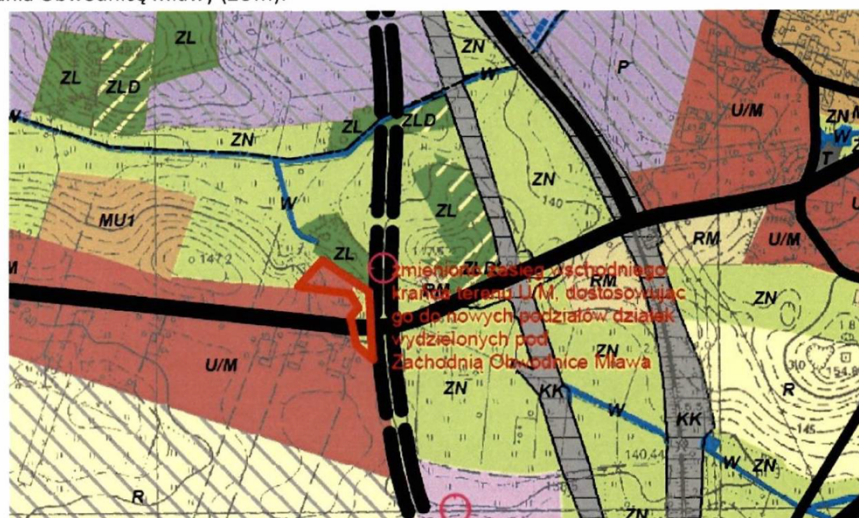
Dokonując analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że w odniesieniu do poprzedniej wersji Studium, będącego przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego, wprowadzono istotne zmiany w tekście i na rysunku ponownie uchwalonego Studium, w części odnoszącej się do:

- **uwarunkowań**, dotyczących sporządzonego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w zakresie:

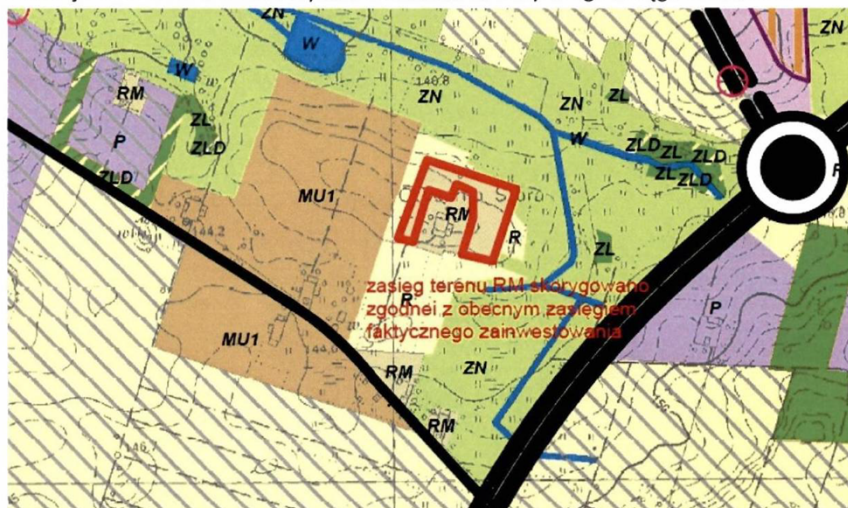
- skorygowania zapotrzebowania na powierzchnię użytkową pod określone na funkcje zabudowy;
- zmiany wyliczeń zapotrzebowania na nową **zabudowę mieszkaniową**, w związku z aktualizacją danych demograficznych;
- podziału na funkcje zabudowy, poprzez wprowadzenie **nowych funkcji zabudowy**, tj. pod **zabudowę zagrodową**, dla których dodatkowo wyliczono zapotrzebowanie na powierzchnię użytkową, tj. dla zabudowy zagrodowej na poziomie **510 663 m²** (str. 69 i 70 tekstu Studium);
- zmiany sposobu wyliczenia zapotrzebowania na powierzchnię użytkową nowej zabudowy **produkcyjnej i magazynowej**, poprzez przyjęcie jej **sześciokrotnej** wartości w stosunku do zapotrzebowania na powierzchnię użytkową zabudowy mieszkaniowej (266 157 m²), która maksymalnie wyniosła **1 596 942 m²** (str. 69 tekstu Studium), zaś w poprzedniej wersji Studium zapotrzebowanie na powierzchnię użytkową zabudowy produkcyjnej i magazynowej wyliczone zostało, jako **podwójne** zapotrzebowanie na powierzchnię użytkową mieszkaniową (219 206 m²), która uprzednio maksymalnie wynosiła **438 412 m²**;
- zmiany sposobu wyliczenia zapotrzebowania na powierzchnię użytkową **usług komercyjnych**, poprzez przyjęcie jej **potrójnej** wartości w stosunku do zapotrzebowania na powierzchnię użytkową zabudowy mieszkaniowej (266 157 m²), która maksymalnie wyniosła **798 471 m²** (str. 68 tekstu Studium), zaś w poprzedniej wersji Studium zapotrzebowanie powierzchni użytkowej na usługi komercyjne wyliczona została, jako **podwójnie** proporcjonalne do zapotrzebowania na powierzchnię mieszkaniową (219 206 m²), która uprzednio maksymalnie wynosiła **438 412 m²**;
- skorygowania (zmniejszenia) zasięgów obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, które wyznaczono na Rysunku 8. pn. *Obszary o zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach gminy Wiśniewo* (str. 71 tekstu Studium);
- oszacowania chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej;
- wyników bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w porównaniu wyliczonego zapotrzebowania i oszacowanej chłonności (str. 76 i 77 tekstu Studium), w stosunku do poprzedniej wersji bilansu (str. 67 i 68 poprzedniego Studium), **zwiększono w znaczący sposób możliwość lokalizowania nowej zabudowy**: mieszkaniowej o 57 031 m² (146 807 m² – 89 776 m²), usługowej o 317 087 m² (452 773 m² – 135 686 m²), produkcyjnej i usługowej o 677 490 m² (870 642 m² – 193 152 m²);

- **kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w zakresie struktury funkcjonalnej, w tym zasad zagospodarowania terenów oraz wskaźników zagospodarowania terenów dotyczące:**
 - **zmiany parametru wysokości zabudowy mieszkaniowej, z wysokości 10,0 m na 10,5 m,** w wyznaczonej na załączniku Nr 3 do uchwały, strefie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zagrodowej, usługowej **MU1** (str. 95 tekstu Studium);
 - **zmiany parametru wysokości zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej, z wysokości 10,0 m na 10,5 m,** w wyznaczonej na załączniku Nr 3 do uchwały, strefie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zagrodowej, usługowej, rekreacji indywidualnej **MU2** (str. 96 tekstu Studium);
 - zmiany dopuszczalnych kierunków przeznaczenia stref oznaczonych na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego, symbolami: P, T, RP, RA, ZN i R, które umożliwiają lokalizowanie wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kW, w tym na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki, jednocześnie z urządzeniami wytwarzającymi energię z odnawialnych źródeł energii, w tym o mocy przekraczającej 500 kW (str. 99, 100, 101, 102, 105 i 106 tekstu Studium);
 - zmiany zasięgu obszarów stref oznaczonych na rysunku kierunków symbolami: U/M i ZN; RM, R i ZN; MU2, ZN i ZL, które według wyjaśnień gminy wynikają z wprowadzenia na rysunku kierunków nowych oznaczeń terenów dopuszczających usługi handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz czterech punktowych zmian związanych ze zmianami dokonanymi w przestrzeni przez Inwestorów, które zostały przedstawione w formie graficznej w piśmie Wójta Gminy Wiśniewo:

W Otoczni Starej zmiana zasięgu terenu U//M wynika z dokonanych podziałów pod Zachodnią Obwodnicę Mławy (ZOM):

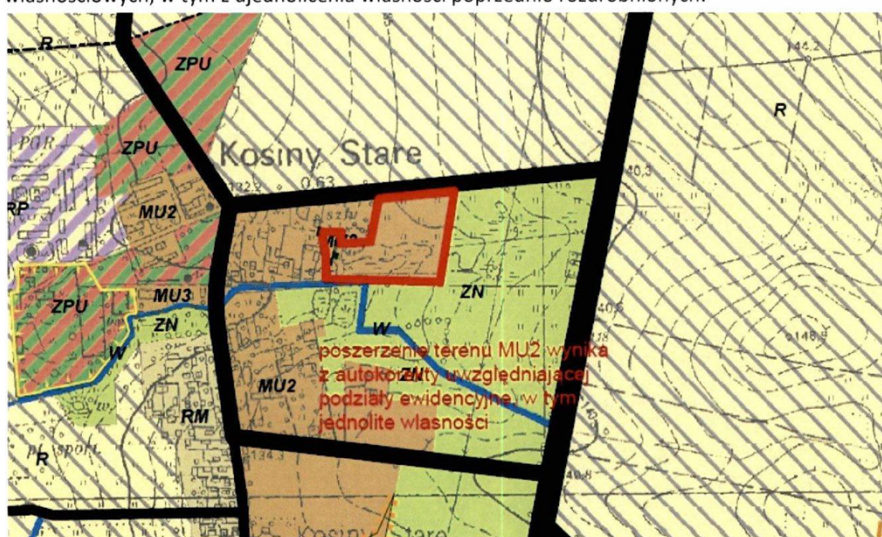


Na południe od niej zlokalizowana zmiana wynika z rozszerzenia faktycznego zasięgu terenu RM:



Kolejna różnica, to efekt wydania pozwolenia na budowę w rejonie Podkrajewa:

Ostatnia zmiana, to poszerzenie terenu w Kosinach Starych, wynikająca ze zmian własnościowych, w tym z ujednolicenia własności poprzednio rozdrobionych:



Ponadto organ nadzoru wskazuje, że Studium nie może korygować przeznaczenia terenów ustalonych w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i opierać wyliczenia ich chłonności, które zastosowano w Tabeli 16 i Tabeli 17, zamieszczonych na str. 74 i 75 tekstu Studium.

Organ nadzoru wskazuje również, że szacowanie chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, **oparto o maksymalne wskaźniki ustalone w obowiązującym na obszarze gminy miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego**, przyjętym uchwałą Nr XXVIII/141/09 Rady Gminy w Wiśniewie z 14 sierpnia 2009 r., zaś dla działek wskazanych w Studium pod zabudowę – zgodnie z parametrami określonymi w tym Studium (str. 73 tekstu Studium).

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16, w którym Sąd stwierdził: „*W załączniku nr 3 do przedmiotowej uchwały, chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej sporządzono w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a także w oparciu o ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zamiast w oparciu o faktyczny stan możliwości realizacji nowej zabudowy w ramach wykryształizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno - przestrzennej, o czym świadczą zapisy zawarte na str. 42 w brzmieniu: "Chłonność obszarów o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej Wielkości obszarów w ramach układów osadniczych (wg obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i obowiązującego Studium gminy) zostały przedstawione w tabeli (...)"*. (...) Ponadto słusznie Wojewoda zakwestionował ustalenia zawarte w załączniku nr 3 do uchwały, zawierającym kierunki rozwoju przestrzennego (str. 43 - 44), z którego wynika, iż uwzględniając 30 letnią perspektywę rozwoju zapotrzebowanie określono jako "wielkości obszarów w ramach kształtowania układów osadniczych, które "zawierają też powierzchnie objęte obowiązującymi planami miejscowymi", zaś w efekcie " w stosunku do obowiązującego Studium wyznaczono dodatkowo tereny o powierzchni: 70 ha o dominującej funkcji mieszkaniowej, 70 ha o dominującej funkcji mieszkaniowo-usługowej, 15 ha o dominującej funkcji usługowo-produkcyjno-składowej, 42 ha terenów wielofunkcyjnych związanych z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem, 12 ha terenów wielofunkcyjnych związanych z usługami, rekreacją i sportem. Nie wiadomo jakie jest faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę w odniesieniu do funkcji zabudowy skoro zapotrzebowanie na nową zabudowę uwzględnia powierzchnie objęte planami miejscowymi, które z kolei uwzględnia się także w ramach chłonności, a oparcie maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę jedynie o liczbę wydanych wypisów z obowiązujących planów miejscowych oraz decyzji o warunkach zabudowy skutkuje wprost naruszeniem art. 10 ust. 5, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 1 ust. 4 pkt 4 u.p.z.p.";
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, w którym Sąd stwierdził: „(...) chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oszacowano w oparciu o ustalenia Studium z 2000 r., zamiast oprzeć na faktycznych możliwościach realizacji nowej zabudowy w ramach wykryształizowanej, w stanie istniejącym, struktury funkcjonalno – przestrzennej. Nadto gmina

dokonała sztucznego zaniżenia chłonności, co przełożyło się na zapotrzebowanie na nową zabudowę. Odnosząc się do pierwszej z tych kwestii należy zauważyć, że w punkcie 7.4. Uwarunkowań Rozwoju, pod nazwą "Chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej" na stronie 58 – 60 nie znajduje się zapis, który wprost świadczyłby, że gmina oparła się o ustalenia Studium z 2000r. Wynika to jednak z porównania zapisów obecnego Studium oraz poprzedniego Studium objętego zarządzeniem nadzorczym (czemu Gmina nie zaprzeczyła) oraz pozostałych zapisów Uwarunkowań Rozwoju Wskazuje na to zestawienie tabelaryczne zamieszczone na str. 59, przedstawiające dane dotyczące wielkości powierzchni obszarów istniejącego zagospodarowania w ramach układów osadniczych, zawierające te same dane liczbowe, z wyłączeniem danych dotyczących powierzchni użytkowych zabudowy oraz danych dotyczących terenów opisanych, jako: "2. Budownictwo mieszkaniowe z dopuszczeniem budownictwa zagrodowego i usług ([...],[...],[...])", które w poprzedniej wersji uchwały (objętej rozstrzygnięciem nadzorczym), przedstawione zostały w tabeli na str. 56 i 57, określającej wielkości obszarów w ramach układów osadniczych o w pełni wykształconej zwartej strukturze jednostki osadniczej (tereny zainwestowane wg obowiązującego Studium gminy). Dalej trafnie Wojewoda wskazał, że świadczy o tym zamieszczona na str. 61, tabela pn. Wielkości obszarów w strefie kształtowania układów osadniczych w projekcie Studium, zawierające te same dane liczbowe, z wyłączeniem danych dotyczących powierzchni użytkowych zabudowy oraz danych dotyczących terenów opisanych, jako: "Tereny wielofunkcyjne związane z rekreacją, mieszkalnictwem i wypoczynkiem", które w poprzedniej wersji uchwały (objętej rozstrzygnięciem nadzorczym), przedstawione zostały na str. 57, w tabeli pn. Wielkości obszarów w strefie kształtowania układów osadniczych w projekcie Studium (zawierają też powierzchnie/postulowane tereny zabudowy wsi/ objęte obowiązującym Studium). Nadto sporządzenie bilansu terenów w oparciu o Studium z 2000 r. i projekt niniejszego Studium wynika również z tabeli na str. 62 pn. Bilans terenów (ha) przeznaczonych pod zabudowę w Studium z 2000 r. i w projekcie Studium oraz z podsumowania tej tabeli, w którym stwierdzono, że: "Z porównania maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową (85ha) wynika, że przekracza ono chłonność obszarów istniejącego zagospodarowania w granicach jednostek osadniczych (12,lha) oraz obszarów przeznaczonych w obowiązującym Studium i projekcie Studium (ok. 33ha zabudowa mieszkaniowa, 12,8ha mieszkaniowo-usługowa) do rozwoju zabudowy mieszkaniowej." W tym miejscu zgodzić się należy z zarzutami skargi, iż brak jest podstaw do zmniejszania faktycznie wyliczonej chłonności terenów przeznaczonych pod zabudowę. Przy sporządzaniu bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę ustawa u.p.z.p. w art. 10 ust. 7 pkt 2 dopuszcza zwiększenie o nie więcej niż 30% zapotrzebowania na nową

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

Pomimo wprowadzenia wskazanych powyżej istotnych zmian w części tekstowej i graficznej Studium, organ wykonawczy gminy **nie ponowił niezbędnych czynności proceduralnych**, w tym wyłożenia do publicznego wglądu projektu niniejszego Studium oraz **nie przekazał dokumentacji prac planistycznych dotyczących niniejszego Studium**, informując w piśmie przekazującym wyjaśnienia, o które wnioskował organ nadzoru, że została ona przesłana przy poprzedniej uchwale z 8 marca 2024 r. Powyższe oznacza, że **uzgodnieniu i wyłożeniu podlegał projekt Studium, który został przyjęty uchwałą Nr LXII/261/2024 Rady Gminy w Wiśniewie oraz objęty rozstrzygnięciem nadzorczym, nie zaś projekt Studium zmieniony na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., przyjęty uchwałą Nr XI/49/2025 r. Rady Gminy w Wiśniewie z 27 lutego 2025 r. Tym samym, niniejsza uchwała została podjęta bez przeprowadzenia wymaganej procedury, bowiem wraz z uchwałą nie przekazano żadnych dokumentów potwierdzających**

wykonanie czynności proceduralnych. Projekt uchwały nie został ponownie wyłożony do publicznego wglądu, co uniemożliwiło składanie uwag oraz nie zapewniło partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że Rada Gminy w Wiśniewie podjęła uchwałę Nr XI/49/2025 r. bez ponowienia, w niezbędnym zakresie, czynności niezbędnych do doprowadzenia do zgodności studium z przepisami prawa, co narusza w istotny sposób, dyspozycję art. 28 ust. 2, w związku z art. 11 pkt 10, pkt 11 i pkt 12 ustawy o p.z.p.

Kwestie dotyczące braku ponowienia procedury planistycznej, w związku z wprowadzonymi zmianami były już przedmiotem stanowisk judykatury, wyrażonych m.in. w wyrokach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 kwietnia 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 314/19, w którym Sąd orzekł: „*W rozpoznawanej sprawie organ nadzoru wydał rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia [...] lutego 2018 r. znak [...], stwierdzające nieważność uchwały Nr [...] Rady Gminy [...] z [...] grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy [...]. Zgodzić się należy ze stanowiskiem skarżącego, że przy podejmowaniu kolejnej uchwały w przedmiocie studium, będącej przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie, naruszone zostały w istotny sposób zasady i tryb sporządzania studium, co wypełnia przesłankę określoną w art. 28 ust. 1 ustawy u.p.z.p. (...)*

Brak prawidłowo określonej chłonności oraz sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w wadliwy sposób stanowi o naruszeniu art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 10 ust. 5 w związku z art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy u.p.z.p., co z kolei oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy u.p.z.p.

Ponadto, podkreślić trzeba, że Rada Gminy [...] kontynuowała procedurę sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w trybie art. 28 ust. 2 ustawy u.p.z.p. w związku z prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym.

Prawidłowo zauważył skarżący, że w ponownie uchwalonym tekście studium wprowadzono zmiany w części dotyczącej uwarunkowań w zakresie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, jak też w części dotyczącej kierunków i polityki przestrzennej polegające na: zmianie parametru wysokości nowej zabudowy (zwiększenie z 12 m na 15 m) na terenach oznaczonych symbolami: MU, M-1, M-2; wprowadzeniu parametru maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy na terenach rekreacji indywidualnej oznaczonych symbolami: ML i M-1; wprowadzeniu parametrów i wskaźników dotyczących: wysokości zabudowy, maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, w zakresie zabudowy na terenach funkcjonalnych: eksploatacji surowców, cmentarzy, zieleni urządzonej. Natomiast na załączniku graficznym nr 3 do uchwały pn. "Kierunki i polityka przestrzenna", w odniesieniu do

obowiązującego studium przyjętego uchwałą Nr [...] Rady Gminy [...] z [...] marca 2015 r., dokonano zmian polegających na wprowadzeniu, poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, nowych terenów pod zabudowę oznaczonych symbolem M-1, położonych m.in. w miejscowościach: [...] i [...], przeznaczonych pod tereny wielofunkcyjne o dominującym udziale zabudowy zagrodowej, na których możliwe jest lokalizowanie zabudowy zagrodowej oraz obiektów budowlanych wykorzystywanych do produkcji rolniczej, zabudowy usługowej oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, rekreacji indywidualnej i drobnego rzemiosła, które uprzednio stanowiły tereny rolne o glebach wysokich klas bonitacyjnych (II - IV klasa).

Pomimo wprowadzenia tych zmian, organ wykonawczy gminy nie ponowił czynności proceduralnych, co w sposób istotny narusza procedurę sporządzania studium. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 2 ustawy u.p.z.p., jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności o których mowa w art. 11 i 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawnymi. **Wprowadzenie ww. zmian w tekście studium oraz na rysunku kierunków i polityki przestrzennej, w związku z wydanym rozstrzygnięciem nadzorczym, zobowiązywało organ wykonawczy gminy do ponowienia czynności, o których mowa w art. 11 ustawy u.p.z.p., w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności jego ustaleń z przepisami prawa. Projekt uchwały nie został ponownie wyłożony do publicznego wglądu, co uniemożliwiło składanie uwag oraz nie zapewniło partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych.**”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 grudnia 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 149/20, w którym Sąd orzekł: „Zgodzić należy się z stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, że w świetle powołanych przepisów dokonanie zmian w projekcie studium w zakresie wyznaczenia nowych terenów przeznaczonych do zainwestowania w granicach Otuliny Parku Krajobrazowego [...] przemawiało za koniecznością ponowienia uzgodnienia. Pamiętać bowiem należy, że zgodnie z art. 16 ust. 7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020, poz. 55, dalej u.o.p.) projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku krajobrazowego i jego otuliny, wymagają

uzgodnienia

z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku krajobrazowego. **Brak więc ponownego uzgodnienia projektu zmiany Studium z RDOŚ w [...], w sytuacji wyznaczenia nowych terenów w granicach otuliny parku krajobrazowego należało uznać za istotne naruszenie trybu postępowania w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.** Zasadnie bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny wywiódł, że porównując treść postanowienia uzgodnieniowego RDOŚ w [...], który wywodził, że ekspansja terenów budowlanych oraz zawężenie i zamykanie korytarzy ekologicznych, łączących kompleksy lasów i otwartych terenów rolnych jest niezgodne z celami ochrony Parku Krajobrazowego [...] z poszerzeniem terenów przeznaczonych do zainwestowania w wyniku uwzględnienia uwag wniesionych podczas pierwszego wyłożenia do publicznego wglądu projektu studium może naruszać cele ochrony tej formy przyrody.”.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru stwierdza, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z uwagi na naruszenie: art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 10 ust. 5, w związku z art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p., oraz do naruszenia w istotny sposób trybu sporządzania studium, z uwagi na naruszenie art. 28 ust. 2, w związku z art. 11 pkt 10, pkt 11 i pkt 12 ustawy o p.z.p., co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. uzasadnia 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 ograny 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 XI/49/2025 Rady Gminy w Wiśniewie z 27 lutego 2025 r. *w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo*, 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/