



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 sierpnia 2026 r.

WP-I.4131.211.2026

Rada Miejska w Halinowie

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 2026 r. poz. 662 i poz. 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII.260.2026 Rady Miejskiej w Halinowie z 7 lipca 2026 r. w sprawie zmiany nr 5 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów, w części tekstowej stanowiącej załącznik nr 2, określającej kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, w odniesieniu do zmian, wyróżnionych kolorem fioletowym, zawartych w Rozdziale 3. pn. *Kierunki zmian w strukturze przestrzennej miasta oraz w przeznaczeniu terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy*, Podrozdziale 3.1.2 pn. *Przeznaczenia terenów na obszarze objętym zmianą nr 5 Studium*, w ramach obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem:

- PU2, w zakresie *standardów kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu* w odniesieniu do sformułowania: „(...) – *utrzymanie istniejącej zabudowy z możliwością przebudowy, rozbudowy i nadbudowy, (...)*”, str. 18, z wyłączeniem działki ewidencyjnej oznaczonej numerem 49/3 z obrębu Wielgolas Duchnowski (21) w gminie Halinów;
- PU3, w zakresie *standardów kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu* w odniesieniu do sformułowania: „(...) – *utrzymanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy zagrodowej z możliwością przebudowy, rozbudowy i nadbudowy, (...)*”, str. 19, z wyłączeniem działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: 21/3, 26/2, 27/4, 27/5, 28/3, 29/3, 30/2, 31/6, 32/4, 72/2, 73/7 i 74 z obrębu Brzeziny (01) oraz 386/2 i 375 z obrębu Cisie (04) w gminie Halinów;
- P2, w zakresie *standardów kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu* w odniesieniu do sformułowania: „(...) – *utrzymanie istniejącej zabudowy z możliwością rozbudowy, nadbudowy i przebudowy, (...)*”, str. 19;

- P3, w zakresie *standardów kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu* w odniesieniu do sformułowania: „(...) – utrzymanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z możliwością przebudowy, bez możliwości rozbudowy i nadbudowy, (...)”, str. 20, z wyłączeniem działek ewidencyjnych oznaczonych numerami 62/2 i 63/6 z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów;
- P4, w zakresie *standardów kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu* w odniesieniu do sformułowania: „(...) – utrzymanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z możliwością przebudowy, bez możliwości rozbudowy i nadbudowy, (...)”, str. 21.

Uzasadnienie

Na sesji 7 lipca 2026 r. Rada Miejska w Halinowie podjęła uchwałę Nr XXVIII.260.2026 w sprawie zmiany nr 5 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 12 ust. 1, art. 27 i **art. 28 ust. 2** ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”, w związku z art. 65 ust. 2 pkt 1 tej ustawy zmieniającej.

Na wstępie uzasadnienia należy wyjaśnić, iż organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze z 5 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4131.134.2026, stwierdzające nieważność w całości uchwały Nr XXV.227.2026 Rady Miejskiej w Halinowie z 23 kwietnia 2026 r. w sprawie zmiany nr 5 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów.

Przedmiotową uchwałę Nr **XXVIII.260.2026** Rady Miejskiej w Halinowie z 7 lipca 2026 r., podjętą w ramach możliwości kontynuowania procedury planistycznej na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., doręczono organowi nadzoru 8 lipca 2026 r. przy piśmie Burmistrza Halinowa z 8 lipca 2026 r., znak: RGPP.6720.4.9.2021.

W wyniku dokonanej analizy prawnej organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Halinowie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 3 sierpnia 2026 r., znak: WP-I.4131.211.2026.

Ponadto, organ nadzoru przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 24 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.985.2026, wnosząc m.in. o przekazanie jednoznacznych

informacji dotyczących konkretnych numerów działek ewidencyjnych z istniejącą zabudową mieszkaniową jednorodzinną i zabudową zagrodową, w granicach obszarów funkcjonalnych oznaczonych kolejnymi symbolami: PU2, PU3, P2, P3 i P4, które zostały objęte przedmiotową zmianą Studium, w kontekście zapisów zawartych na str. 18 – 21 ujednoliconej części tekstowej kierunków Studium, stanowiących załącznik nr 2, w brzmieniu: „(...) PU2 – tereny produkcyjno-usługowe (...) • Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu: – utrzymanie istniejącej zabudowy z możliwością przebudowy, rozbudowy i nadbudowy, (...) PU3 – tereny produkcyjno-usługowe (...) • Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu: – utrzymanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy zagrodowej z możliwością przebudowy, rozbudowy i nadbudowy, (...) P2 – tereny produkcyjne (...) • Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu: – utrzymanie istniejącej zabudowy z możliwością rozbudowy, nadbudowy i przebudowy, (...) P3 – tereny produkcyjne (...) • Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu: – utrzymanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z możliwością przebudowy, bez możliwości rozbudowy i nadbudowy, (...) P4 – tereny produkcyjne (...) • Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu: – utrzymanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z możliwością przebudowy, bez możliwości rozbudowy i nadbudowy, (...)”.

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., w brzmieniu mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, 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, ust. 3 i ust. 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: Zygmunta Niewiadomskiego „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., 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 brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały. W § 4 ust. 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) 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. Ponadto zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, w studium należy określić wpływ uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 tejże ustawy.

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 uregulowaną w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania studium. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia studium gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia studium będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że studium będzie w przyszłości podstawą do tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Procedura

planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem **art. 27** ustawy o p.z.p., również każda zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie studium. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany studium i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

W myśl wspomnianego art. 27 ustawy o p.z.p. zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane. Redakcja tego przepisu oznacza, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. Charakter studium, jako pewnego zbioru dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego w gminie, przesądza o konieczności objęcia jego postanowieniami całego obszaru gminy. Nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian studium) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru gminy, przy zastrzeżeniu, że zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami (pod: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 9 ustawy, Zakamycze, 2004.). Zmiana studium może dotyczyć więc przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu przedmiotowego studium. Zmiana studium jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium, określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Zmiana ta niejednokrotnie dotyczyć będzie również obszaru węższego od granic administracyjnych gminy. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany studium węższy od granic administracyjnych gminy. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany studium może również uściślić zakres przedmiotowy zmiany studium. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany studium wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on co prawda sytuacje, w których konieczność zmiany studium następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności

przewidziane w art. 11 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego studium.

W przedmiotowej sprawie, uchwałą Nr XXXI.314.2021 Rady Miejskiej w Halinowie z 27 maja 2021 r. (zmienionej uchwałami: Nr XXIV.219.2026 z 12 marca 2026 r. i Nr XXVIII.259.2026 z 7 lipca 2026 r.), zainicjowano proces sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów, zwanego dalej „Studium”, przyjętego uchwałą Nr XXXVIII/333/10 Rady Miejskiej w Halinowie z 11 marca 2010 r. (zmienionego uchwałami: Nr XXIV.240.2020 z 29 października 2020 r., Nr XXXIV.340.2021 z 29 września 2021 r. i Nr L.452.2022 z 11 sierpnia 2022 r.), w granicach obszaru przedstawionego na załączniku graficznym do uchwały zmieniającej Nr XXVIII.259.2026 Rady Miejskiej w Halinowie z 7 lipca 2026 r.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, Rada Miejska w Halinowie winna zatem, w ramach kontynuowania procedury planistycznej w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., 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), 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.

Tymczasem, dokonując oceny prawnej podjętej uchwały w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., organ nadzoru stwierdził, iż w **granicach obszarów funkcjonalnych oznaczonych kolejnymi symbolami: PU2, PU3, P2, P3 i P4**, które zostały objęte przedmiotową zmianą Studium, **dopuszczono *de facto* do realizacji zabudowy mieszkaniowej (utrzymania z możliwością rozbudowy, nadbudowy i przebudowy), wbrew ostatecznym wynikom bilansu**, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, ust. 2 pkt 1 lit. a oraz ust. 5 pkt 4 lit. a, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

Zgodnie bowiem z treścią ujednoliconej części tekstowej uwarunkowań Studium, stanowiących załącznik nr 1 do uchwały, w Rozdziale 7. pn. „*Uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy*”, stwierdzono, że:

- „(...) ***Porównując maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę o danej funkcji z łączną chłonnością obszarów stwierdzono, że tylko w przypadku funkcji produkcyjnej, usług publicznych oraz zabudowy zagrodowej zapotrzebowanie przekracza chłonność. Większość terenów wyznaczonych w planach jako budowlane nie zostało dotychczas***

skonsumowanych przez inwestorów i **stanowi wystarczający zapas** w perspektywie kolejnych 30 lat, z wyjątkiem terenów zabudowy produkcyjnej, usług publicznych i zabudowy zagrodowej, których w perspektywie kolejnych lat należy wyznaczyć więcej.”, Podrozdział 7.7.6. pn. „Porównanie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę oraz sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy”, wraz z Tabelą 84 pn. „Porównanie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę z chłonnością obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej i chłonnością obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę.”, **str. 245 – 246** ujednoliconego tekstu uwarunkowań Studium;

- „(...) **Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, mieszkaniową wielorodzinną, zabudowę usług wyrażone w powierzchni użytkowej jest mniejsze niż wielkość powierzchni użytkowej możliwej do uzupełnienia w terenach o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz w terenach przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę o tych funkcjach.** (...)”, Podrozdział 7.10. pn. „Podsumowanie”, **str. 254** ujednoliconego tekstu uwarunkowań Studium.

Tym samym należy stwierdzić, iż łączne, sumaryczne, zestawienie zapotrzebowania dla funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, uwzględniające niepewność procesów inwestycyjnych (wzrost o 30%), z obliczoną chłonnością, dla tej funkcji (*vide* **Tabela 84** na **str. 245** ujednoliconego tekstu uwarunkowań Studium) wskazuje, że w przypadku funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej zapotrzebowanie zostało określone na poziomie 1 414 542,57 m² powierzchni użytkowej, przy sumie chłonności wynoszącej 2 230 095,81 m² powierzchni użytkowej, co oznacza, że **oszacowana chłonność przewyższa zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową aż o 815 553,24 m² powierzchni użytkowej.**

Skoro zatem oszacowana chłonność przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, to tym samym ze sporządzonego bilansu wprost wynika brak możliwości wyznaczenia nowych terenów pod ww. funkcję poza jej utrzymaniem w granicach obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej dla funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a także poza jej granicami, w ramach obowiązujących planów miejscowych, które też taką funkcję już przewidują. Stosownie do treści art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o p.z.p., gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, **nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy** poza obszarami zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej oraz obszarami już przeznaczonymi w ramach obowiązujących planów miejscowych, pod takie funkcje.

Tymczasem, na str. 18 – 21 ujednoliconej części tekstowej kierunków Studium, stanowiących załącznik nr 2, sformułowano zapisy w brzmieniu: „(...) **PU2** – tereny produkcyjno-usługowe (...) • Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu: – **utrzymanie istniejącej zabudowy z możliwością przebudowy, rozbudowy i nadbudowy**, (...) **PU3** – tereny produkcyjno-usługowe (...) • Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu: – **utrzymanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy zagrodowej z możliwością przebudowy, rozbudowy i nadbudowy**, (...) **P2** – tereny produkcyjne (...) • Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu: – **utrzymanie istniejącej zabudowy z możliwością rozbudowy, nadbudowy i przebudowy**, (...) **P3** – tereny produkcyjne (...) • Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu: – **utrzymanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z możliwością przebudowy, bez możliwości rozbudowy i nadbudowy**, (...) **P4** – tereny produkcyjne (...) • Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu: – **utrzymanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z możliwością przebudowy, bez możliwości rozbudowy i nadbudowy**, (...)”, które de facto wprowadzają możliwość lokalizowania nowej zabudowy mieszkaniowej w ramach terenów produkcyjnych (P2, P3 i P4) i terenów produkcyjno-usługowych (PU2 i PU3), podczas gdy z wyjaśnień samego Burmistrza Halinowa z 30 lipca 2026 r., znak: RGPP.6720.5.9.2021, stanowiących odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 24 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.985.2026, wynika, że: „(...) Na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków istniejąca zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa zlokalizowane są w graniach następujących nieruchomości:

- **PU2** – Wielgolas Duchnowski (21) część dz. ew. nr 49/3,
- **PU3** – Brzeziny (01) części działek ew. o nr: 21/3, 27/4, 28/3, 29/3, 30/2, 31/6, 32/4, 62/2, 63/6, 72/2, 73/7, 74 oraz działka 26/2, 27/5
Cisie (04) część dz. ew. nr 386/2 oraz dz. ew. nr 375
- **P3** – Brzeziny (01) części działek ew. nr 62/2, 63/6. (...)”.

Powyższe oznacza, że w granicach obszarów funkcjonalnych, objętych granicami przedmiotowej zmiany Studium, przeznaczonych pod tereny produkcyjno-usługowe (PU2 i PU3) oraz tereny produkcyjne (P2, P3 i P4), dopuszczono możliwość lokalizowania „ukrytej” zabudowy mieszkaniowej, która faktycznie nie istnieje, z wyjątkiem działek ewidencyjnych oznaczonych numerami:

- 49/3 z obrębu Wielgolas Duchnowski (21) w gminie Halinów, usytuowanej w ramach terenu PU2;
- 21/3, 26/2, 27/4, 27/5, 28/3, 29/3, 30/2, 31/6, 32/4, 72/2, 73/7 i 74 z obrębu Brzeziny (01) oraz 386/2 i 375 z obrębu Cisie (04) w gminie Halinów, usytuowanych w ramach terenu PU3;

– **62/2 i 63/6** z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów, usytuowanych w ramach terenu **P3**, o których mowa w ww. piśmie Burmistrza Halinowa z 30 lipca 2026 r., znak: RGPP.6720.5.9.2021.

Co więcej, jak wynika z treści ww. odpowiedzi Burmistrza Halinowa z 30 lipca 2026 r., znak: RGPP.6720.5.9.2021, na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, w granicach obszarów funkcjonalnych oznaczonych symbolami P2 i P4 przeznaczonych pod tereny produkcyjne, W OGÓLE nie istnieje zabudowa mieszkaniowa.

Również przeprowadzona przez organ nadzoru szczegółowa analiza ujednoliconej części graficznej Studium, określającej kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącej załącznik nr 5 do uchwały Nr XXVIII.260.2026 Rady Miejskiej w Halinowie z 7 lipca 2026 r., w zestawieniu z obowiązującymi planami miejscowymi dla terenów objętych przedmiotową zmianą Studium, a także z ustaleniami ujednoliconej części graficznej kierunków Studium, stanowiącej załącznik nr 5 do uchwały Nr L.452.2022 Rady Miejskiej w Halinowie z 11 sierpnia 2022 r., zamieszczonymi m.in. na portalu mapowym gminy <https://halinow.e-mapa.net/> (*e-mapa.net*), wykazała, że np. teren:

- **produkcyjny P4**, objęty przedmiotową zmianą Studium, zgodnie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przyjętym uchwałą Nr **XXIX/188/02** Rady Miejskiej w Halinowie z 6 maja 2002 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 172, poz. 3796, z późn. zm.), znajduje się w całości na terenie leśnym oznaczonym w ww. planie miejscowym, symbolem **LS**, a także w dotychczasowym Studium był to obszar funkcjonalny przeznaczony w całości jako Lasy (Ls);
- **produkcyjny P3**, objęty przedmiotową zmianą Studium, zgodnie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przyjętym uchwałą: Nr **XXXIII/192/02** Rady Miejskiej w Halinowie z 24 czerwca 2002 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 224, poz. 5661, z późn. zm.), znajduje się na terenie leśnym oznaczonym w ww. planie miejscowym, symbolem **LS**, Nr **XXXIII/193/02** z 24 czerwca 2002 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 224, poz. 5662, z późn. zm.), znajduje się na terenie rolniczym oznaczonym w tym planie, symbolem **R**, a także w dotychczasowym Studium był to obszar funkcjonalny przeznaczony jako Lasy (**Ls**) i grunty rolne **R**;
- **PU3**, objęty przedmiotową zmianą Studium, zgodnie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przyjętym uchwałą Nr **XXXIII/193/02** z 24 czerwca 2002 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 224, poz. 5662, z późn. zm.), znajduje się na terenie rolniczym oznaczonym w tym planie, symbolem **R**, a także w dotychczasowym Studium był to obszar funkcjonalny przeznaczony jako **R - rolne - grunty orne**.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie na **str. 33** ujednoliconej części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 6 pn. „*Synteza Studium i wytyczne do miejscowych*

planów zagospodarowania przestrzennego”, w której stwierdzono, że: „(...) **Zmiana nr 5 Studium dotyczy wskazania nowych przeznaczeń dla całego obszaru nią objętego oraz przyjęcia szczegółowych ustaleń dla nowych terenów. Dotychczas obszary objęte zmianą nr 5 Studium były wskazany w studium jako tereny wielofunkcyjne z dominującym udziałem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (M1), tereny wielofunkcyjne o dominującym udziale zabudowy mieszkaniowej z udziałem zabudowy zagrodowej (M2), tereny aktywności gospodarczej (AG1), tereny aktywności gospodarczej przekształcone z funkcji mieszkaniowej (AG2), tereny infrastruktury (IT), **tereny rolne niskich klas bonitacyjnych (R), tereny rolne wysokich klas bonitacyjnych (RIII) oraz tereny lasów (LS)**. (...)”.**

Tym samym należy stwierdzić, iż powyższym działaniem doprowadzono *de facto* do wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową, wbrew ostatecznym wynikom bilansu, a także wbrew wyjaśnieniom samego Burmistrza Halinowa z 8 lipca 2026 r., znak: RGPP.6720.4.9.2021, zawartym w piśmie przekazującym organowi nadzoru przedmiotową uchwałę, z których wynika, że: „(...) W związku z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego nr WP-I.4131.134.2026 r. z dnia 5 czerwca 2026 r. stwierdzającym nieważność uchwały Nr XXV.227.2026 Rady Miejskiej w Halinowie z 23 kwietnia 2026 r. w sprawie zmiany nr 5 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów (data wpływu 5 czerwca 2026 r.) - dalej rozstrzygnięcie, biorąc pod uwagę zarzuty w nim wskazane oraz wynikającą z art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym możliwość, dotyczącą kontynuowania prac planistycznych i doprowadzenia do zgodności przedmiotowej zmiany Studium z przepisami obowiązującego prawa: 1. podjęto uchwałę nr XXVIII.259.2026 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 7 lipca 2026 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany nr 5 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów – wskazane działanie pozwoliło na ograniczenie przestrzenne zasięgu zmiany nr 5 Studium w obrębie Wielgolas Duchnowski w sposób, który wyeliminował wprowadzenie możliwości realizacji nowej zabudowy mieszkaniowej w obszarach dotychczas nie przeznaczonych na te cele w obowiązującym planie miejscowym. (...)”, co stanowi istotne naruszenie przepisów art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz ust. 5 pkt 4 lit. a, art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z art. 65 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej, które należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany studium, w trybie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkujące w tym przypadku, koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 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. (...) 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.”.

Biorąc zatem pod uwagę sporządzony bilans terenów, a także fakt, iż sam Burmistrz Halinowa przyznał w ww. piśmie z 30 lipca 2026 r., znak: RGPP.6720.5.9.2021, że istniejąca zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa zlokalizowane są tylko w granicach następujących działek ewidencyjnych oznaczonych numerami:

- 49/3 z obrębu Wielgolas Duchnowski (21) w gminie Halinów, usytuowanej w ramach terenu **PU2**;
- 21/3, 26/2, 27/4, 27/5, 28/3, 29/3, 30/2, 31/6, 32/4, 72/2, 73/7 i 74 z obrębu Brzeziny (01) oraz 386/2 i 375 z obrębu Cisie (04) w gminie Halinów, usytuowanych w ramach terenu **PU3**;
- 62/2 i 63/6 z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów, usytuowanych w ramach terenu **P3**,

to ponownie stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie brak podstaw prawnych do wyznaczania nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę (funkcję) mieszkalną w ramach obszarów funkcjonalnych przeznaczonych pod tereny produkcyjno-usługowe (PU2 i PU3) oraz tereny produkcyjne (P2, P3 i P4), objętych granicami przedmiotowej zmiany Studium, z wyjątkiem ww. działek ewidencyjnych oznaczonych numerami:

- 49/3 z obrębu Wielgolas Duchnowski (21) w gminie Halinów, usytuowanej w ramach terenu **PU2**;
- 21/3, 26/2, 27/4, 27/5, 28/3, 29/3, 30/2, 31/6, 32/4, 72/2, 73/7 i 74 z obrębu Brzeziny (01) oraz 386/2 i 375 z obrębu Cisie (04) w gminie Halinów, usytuowanych w ramach terenu **PU3**;
- 62/2 i 63/6 z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów, usytuowanych w ramach terenu **P3**,

o których mowa w ww. piśmie Burmistrza Halinowa z 30 lipca 2026 r., znak: RGPP.6720.5.9.2021.

Jak wynika bowiem z części opisowej bazy danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków dotyczących użytków gruntowych i ich powierzchni, działka oznaczona numerem:

- 49/3 z obrębu Wielgolas Duchnowski (21) w gminie Halinów, o powierzchni 0,5143 ha stanowi w części teren mieszkaniowy o powierzchni 0,0171 ha (B);
- 21/3 z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów, o powierzchni 1,4293 ha stanowi w części teren rolny zabudowany budynkiem mieszkalnym o powierzchni zabudowy 161 m²;
- 26/2 z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów, o powierzchni 0,3207 ha stanowi w części teren rolny zabudowany budynkiem mieszkalnym o powierzchni zabudowy 142 m²;

- **27/4** z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów, o powierzchni 3,2081 ha stanowi w części teren rolny zabudowany budynkiem mieszkalnym o powierzchni zabudowy 144 m²;
- **27/5** z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów, o powierzchni 0,2075 ha stanowi w całości teren mieszkaniowy (B);
- **28/3** z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów, o powierzchni 3,8079 ha stanowi w części teren rolny zabudowany budynkiem mieszkalnym o powierzchni zabudowy 176 m²;
- **29/3** z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów, o powierzchni 4,0581 ha stanowi w części teren rolny zabudowany budynkiem mieszkalnym o powierzchni zabudowy 139 m²;
- **30/2** z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów, o powierzchni 4,0080 ha stanowi w części teren rolny zabudowany budynkami mieszkalnymi o łącznej powierzchni zabudowy 88 m²;
- **31/6** z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów, o powierzchni 2,0675 ha stanowi w części teren mieszkaniowy o powierzchni 0,0121 ha (B);
- **32/4** z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów, o powierzchni 2,4466 ha stanowi w części teren rolny zabudowany budynkiem mieszkalnym o powierzchni zabudowy 132 m²;
- **62/2** z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów, o powierzchni 3,7554 ha stanowi w części teren rolny zabudowany budynkiem mieszkalnym o powierzchni zabudowy 102 m²;
- **63/6** z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów, o powierzchni 3,0258 ha stanowi w części teren rolny zabudowany budynkiem mieszkalnym o powierzchni zabudowy 145 m²;
- **72/2** z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów, o powierzchni 1,9333 ha stanowi w części teren rolny zabudowany budynkiem mieszkalnym o powierzchni zabudowy 192 m²;
- **73/7** z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów, o powierzchni 1,3658 ha stanowi w części teren rolny zabudowany budynkiem mieszkalnym o powierzchni zabudowy 152 m²;
- **74** z obrębu Brzeziny (01) w gminie Halinów, o powierzchni 2,1700 ha stanowi w części teren rolny zabudowany budynkiem mieszkalnym o powierzchni zabudowy 124 m²;
- **375** z obrębu Cisie (04) w gminie Halinów, o powierzchni 4,9200 ha stanowi w części teren rolny zabudowany budynkiem mieszkalnym o powierzchni zabudowy 140 m²;
- **386/2** z obrębu Cisie (04) w gminie Halinów, o powierzchni 0,2582 ha stanowi w części teren mieszkaniowy o powierzchni 0,0918 ha (B).

Zdaniem organu nadzoru, powyższe oznacza, iż przedmiotowa zmiana Studium w kształcie przyjętym na podstawie uchwały Nr XXVIII.260.2026 Rady Miejskiej w Halinowie z 7 lipca 2026 r. podjęta została z istotnym naruszeniem zasad jej sporządzania i tym samym, w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania studium oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem zasad sporządzania zmiany Studium, szczegółowo przedstawionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

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

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

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

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

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom 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 XXVIII.260.2026 Rady Miejskiej w Halinowie z 7 lipca 2026 r. w sprawie zmiany nr 5 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, 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/