



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 października 2021 r.

WNP-I.4131.216.2021.JF

Rada Gminy Mińsk Mazowiecki
ul. Chełmońskiego 14
05 – 300 Mińsk Mazowiecki

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 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI.273.2021 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 16 września 2021 r. „w sprawie *Zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mińsk Mazowiecki*”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 września 2021 r. Rada Gminy Mińsk Mazowiecki podjęła uchwałę Nr XXXI.273.2021 „w sprawie *Zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mińsk Mazowiecki*”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 2021 r. poz. 741, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Na wstępie uzasadnienia należy wskazać, iż w dniu 19 lipca 2021 r. organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze (znak: WNP-I.4131.149.2021.JF), stwierdzające nieważność w całości uchwały Nr XXIX.262.2021 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 24 czerwca 2021 r. „w sprawie *Zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mińsk Mazowiecki*”, wskazując jednocześnie na możliwość kontynuowania procedury planistycznej i doprowadzenia do zgodności przedmiotowej zmiany studium z wymogami przepisów ustawy o p.z.p., na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

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 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 (opcjonalnie jego zmiany) ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy

podlegających nadzorowi pod względem zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, **w dużym stopniu opisowym**, na co wskazuje sama nazwa *studium*.

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

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

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się do weryfikacji zamieszczenia wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach, a następnie w kierunkach rozwoju przestrzennego. Organ nadzoru zobligowany jest przy tym do dokonania w tym przypadku ponownej 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 (opcjonalnie jego zmiany).

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie skrepowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji R.P., 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 (opcjonalnie jego zmiany) 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 (opcjonalnie jego zmianie) 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 sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 12, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. Standardy dokumentacji planistycznej, w tym dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych określiło, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p., rozporządzenie Ministra 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 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 uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania studium. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia studium gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia studium będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że studium będzie w przyszłości podstawą do tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

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

W myśl wspomnianego **art. 27** ustawy o p.z.p. zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane. Redakcja tego przepisu oznacza, że rada gminy **modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian.** Charakter studium, jako pewnego zbioru dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego w gminie, przesądza o konieczności objęcia jego postanowieniami całego obszaru gminy. Nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian studium) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru gminy, przy zastrzeżeniu, że zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami (pod: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 9 ustawy, Zakamycze, 2004.). Zmiana studium może dotyczyć więc przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu przedmiotowego studium. Zmiana studium jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium, określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Zmiana ta niejednokrotnie dotyczyć będzie również obszaru węższego od granic administracyjnych gminy. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany studium węższy od granic administracyjnych gminy. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, **uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany studium może również uściślić zakres przedmiotowy zmiany studium.** Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany studium wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on co prawda sytuacje, w których konieczność zmiany studium następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 11 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium (opcjonalnie jego zmianie) 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 (opcjonalnie jego zmianie), gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować **ustalone w studium (opcjonalnie jego zmianie) minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne**. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium (opcjonalnie jego zmiany). 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 (opcjonalnie jego zmiany). Ustalone w studium (opcjonalnie jego zmianie) 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.

Poprzez uchwalenie studium (opcjonalnie jego zmiany), organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*W studium określa się w szczególności: 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d: a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, b) **kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów**, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;*”.

Stosownie do wymogów rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium (opcjonalnie jego zmiany). Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p. przez parametry i wskaźniki urbanistyczne „*należy przez to rozumieć parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40*”.

Zdaniem organu nadzoru użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwrot „*minimalne i maksymalne parametry*” odnosi się zatem do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.).

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, w tym przypadku w ramach możliwości kontynuowania procedury planistycznej na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., **Rada Gminy Mińsk Mazowiecki winna zatem sporządzić część tekstową i graficzną spójną wewnątrznie**, uwzględniającą zasadę, iż **studium to opracowanie o charakterze kompleksowym sporządzonym w odniesieniu do całej gminy** (w jej granicach administracyjnych), w tym również zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., co wynika wprost z treści art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p.

Tymczasem, dokonując analizy ponownie podjętej uchwały Nr **XXXI.273.2021** Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 16 września 2021 r. „w sprawie Zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mińsk Mazowiecki”, organ nadzoru stwierdził również, iż **bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany niezgodnie z wymogami przepisów tej ustawy, co tym samym wpływa bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Mińsk Mazowiecki, w granicach obszarów objętych zmianą studium.**

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 wskazuje katalog przesłanek, którymi mają się kierować organy publiczne przy określaniu przeznaczenia terenu, sposobów zagospodarowania i korzystania z terenu, w tym sytuowania nowej zabudowy przy jednoczesnym zrealizowaniu wymagań wynikających z zasad: ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią i walorów ekonomicznych przestrzeni. **Organy gminy mają bowiem dążyć do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego, maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców**

publicznego transportu zbiorowego, zapewnienia rozwiązań przestrzennych ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, a także **planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach już zurbanizowanych, bądź przeznaczonych w planach miejscowych na takie cele.** Powyższe oznacza, iż nowe przesądzenia planistyczne mogą nastąpić tylko i wyłącznie w drodze wyjątku w odniesieniu do innych obszarów, co wynika wprost z dyspozycji art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez: (...) 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy: a) **na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. poz. 1612 oraz z 2005 r. poz. 141), 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 2021 r. poz. 485), z dniem 18 listopada 2015 r. Powyższe oznacza, iż kontynuując w tym przypadku procedurę planistyczną na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., **podejmując ponownie uchwałę w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających jednocześnie bilans terenów przeznaczonych pod różne funkcje zabudowy.**

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

- 1) **formułuje się,** na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1

pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

- 2) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
- 3) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;
- 4) porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1:
 - a) nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3,
 - b) przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;
- 5) określa się:
 - a) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
 - b) potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;
- 6) w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.”.

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

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

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

Tymczasem ponowna analiza treści załącznika nr 1 do uchwały, stanowiącego ujednolicony tekst studium, Część I. pn. „Uwarunkowania rozwoju gminy”, Dział 9. pn. „Potrzeby i możliwości rozwoju gminy.”, Rozdział 9.6. pn. „Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”, str. 109 – 132, prowadzi do wniosku, iż **spóób określenia przez Radę Gminy Mińsk Mazowiecki zapotrzebowania na nową zabudowę nie spełnia wymogu prawidłowego wykonania bilansu, w trybie art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. i w konsekwencji uniemożliwia oszacowanie faktycznej możliwości predysponowania nowych terenów z przeznaczeniem pod daną funkcję zabudowy.**

Z jednej bowiem strony, wbrew wyprowadzonym wnioskom końcowym na str. 131 ujednoliconego tekstu studium (vide Część I., Dział 9., Rozdział 9.6., Podrozdział 9.6.6.), z których wynika, iż: „(...) Uzasadniając wyznaczenie ww. terenów należy powołać się na art. 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduje dwa wyjątki lokalizowania terenów pod zabudowę pomimo braku możliwości i przekroczeniu powierzchni terenów do potrzeb gminy. Tereny wyznaczone w zmianie studium spełniają oba punkty opisane w przepisach. Tereny znajdują się w granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz taki sposób zagospodarowania jest wyznaczony w obowiązujących planach miejscowych. (...)”, na terenie gminy Mińsk Mazowiecki objętym przedmiotową zmianą studium, ponownie wyznaczone zostały nowe obszary, m.in. z przeznaczeniem pod:

- zabudowę usługową (**U1**), w obrębie Chmielew, **które dotychczas stanowiły, m.in. grunty orne klasy III-IV**;
- zabudowę produkcyjną, przemysłową, składów, infrastruktury, magazynów wysokiego składowania oraz instalacji fotowoltaicznych (**P1/PF**), w obrębie Stojadła, **które dotychczas stanowiły, m.in. grunty orne klasy III-IV, łąki i pastwiska klasy V-VI oraz tereny lasów**;
- zabudowę produkcyjną, obiektów usługowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² (**P,UC**), w obrębie Stojadła, **które dotychczas stanowiły, m.in. grunty orne klasy III-IV oraz łąki i pastwiska klasy V-VI**;
- zabudowę usług turystycznych (**UT**), w obrębie Mikanów, **które dotychczas stanowiły, m.in. tereny lasów**;
- zabudowę produkcyjną, przemysłową, składów i infrastruktury oraz instalacji fotowoltaicznych (**P/PF**), w obrębie Janów, **które dotychczas stanowiły, m.in. grunty orne klasy III-IV oraz łąki i pastwiska klasy V-VI**.

Powyższe znajduje jednoznaczne potwierdzenie w zestawieniu części graficznej przedmiotowej zmiany studium, stanowiącej załącznik nr 2b pn. „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mińsk Mazowiecki. Kierunki zagospodarowania przestrzennego*” z **Rysunkiem 6.** pn. „*Obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz tereny pokryte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego na terenie Gminy Mińsk Mazowiecki*”, zamieszczonym na str. 125 ujednoliconego tekstu studium, przekazanym przez Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki w wersji elektronicznej w skali 1:10000 przy piśmie z 11 października 2021 r., stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 7 października 2021 r., znak: WNP-I.4131.216.2021.JF.

Tym samym należy stwierdzić, iż nie wszystkie tereny wyznaczone w przedmiotowej zmianie studium pod nową zabudowę znajdują się w granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej lub taki sposób zagospodarowania jest wyznaczony w obowiązujących planach miejscowych.

Powyższe znajduje również swoje potwierdzenie w ujednoliconym tekście studium, Część II. pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*”:

- Dział 1. pn. „*Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów*”, Rozdział 1.2. pn. „*Obszary urbanizacji*”, w brzmieniu: „(...) *W obrębie podstawowych funkcji wyróżnia się następujące tereny: (...) UI – tereny zabudowy usługowej*

Obejmują **istniejące i projektowane tereny usług nieuciążliwych i usług publicznych**, w szczególności usług z zakresu ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury i kultury fizycznej, sportu i rekreacji oraz innych usług służącym potrzebom mieszkańców i inne. (...) **UT – tereny usług turystycznych**

Obejmują **tereny istniejących i projektowanych usług turystyki w formie zabudowy rekreacji indywidualnej oraz zabudowy letniskowej**. (...) **P/PF - tereny zabudowy produkcyjnej, przemysłowej, składów i infrastruktury oraz instalacji fotowoltaicznych**

Obejmują **tereny istniejące i nowoprojektowane pod lokalizację przemysłu, składów, magazynów, baz technicznej obsługi oraz innych zakładów produkcyjnych**. Dopuszcza się wszelkiego rodzaju usługi oraz obiekty infrastruktury technicznej i komunikacji. Dopuszcza się przetwarzanie i recykling odpadów. (...) **PI/PF - tereny zabudowy produkcyjnej, przemysłowej, składów, infrastruktury, magazynów wysokiego składowania oraz instalacji fotowoltaicznych**

Obejmują **tereny istniejące i nowoprojektowane pod lokalizację przemysłu, składów, magazynów, baz technicznej obsługi oraz innych zakładów produkcyjnych**. Dopuszcza się wszelkiego rodzaju usługi oraz obiekty infrastruktury technicznej i komunikacji. Dopuszcza się przetwarzanie i recykling odpadów. (...) **P,UC -tereny zabudowy produkcyjnej, obiektów usługowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²**

Obejmują **tereny istniejące i nowoprojektowane przewidziane do lokalizacji zakładów związanych z działalnością gospodarczą, świadczących usługi o charakterze ogólnodostępnym**. W szczególności obejmują inwestycje związane z obsługą transportu, w tym stacje benzynowe, stacje obsługi pojazdów samochodowych, bazy transportowe, hurtownie, hotele, zajazdy, centra logistyczne oraz obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Dopuszcza się lokalizację obiektów infrastruktury technicznej i komunikacji oraz zakłady produkcyjne, składy i magazyny. (...)”, str. 136 – 144 ujednoczonego tekstu studium;

- Dział 15. pn. „Obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające przeprowadzenia zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne”, w brzmieniu: „(...) **W związku z uchwaleniem zmiany Studium, część terenów, będzie wymagała zmiany obowiązujących lub uchwalenia nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego**. (...) **Uwzględniając powyższe, jak również nasilenie ruchu budowlanego oraz ilość i rozmieszczenie wniosków dotyczących zmiany zagospodarowania przestrzennego należy stwierdzić, iż priorytetowymi obszarami w zakresie opracowania nowymi planami miejscowymi są:**

- tereny, w stosunku do których określono inne przeznaczenie lub zasady zagospodarowania niż wynikające z ustaleń obowiązujących planów miejscowych;
 - tereny, w wyniku realizacji których nastąpi zmiana przeznaczenia, w szczególności tereny gruntów rolnych i leśnych przeznaczone na cele nierolnicze i nieleśne (tereny nowoprojektowanej zabudowy);
 - tereny związane z realizacją inwestycji celu publicznego.”, str. 185 ujednoliconego tekstu studium;
- Dział 20. pn. „Obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²”, w brzmieniu: „Na obszarach objętych zmianą studium wyznacza się obszary przeznaczone do lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Dla obszarów tych należy sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.”, str. 187 ujednoliconego tekstu studium;
- Część III. pn. „Synteza i uzasadnienie przyjętych rozwiązań studium”, w brzmieniu: „(...) W obszarach objętych zmianami występują następujące kierunki, w związku z czym zostały one ustalone w niniejszej zmianie:
1. Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego(uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę). 2. Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy (uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę). (...) 7. Obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. (...) Zadaniem zmiany Studium było stworzenie warunków dla takiego rozwoju przestrzennego, który pozwoliłby na rozwój przestrzenny gminy przy uwzględnieniu zamiarów inwestycyjnych wnioskodawców i lokalnego społeczeństwa oraz zniwelowaniu konfliktów przestrzennych, przy uwzględnieniu zasad ładu przestrzennego oraz w zgodzie z ochroną środowiska i przyrody, co poprzez uchwaloną zmianę może zostać dokonane.”, str. 192 – 193 ujednoliconego tekstu studium.

Z drugiej zaś strony, szczegółowa analiza ponownie podjętej uchwały, w tym w szczególności jej załącznika nr 1, stanowiącego tekst studium, wskazuje, że **określenie zapotrzebowania na nową zabudowę dla funkcji zabudowy mieszkaniowej wykonano w sposób naruszający przywołane powyżej przepisy ustawy o p.z.p., z uwagi na znaczące rozbieżności pomiędzy założeniami dotyczącymi przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania, a także brak**

uwzględnienia istniejącej już łącznej powierzchni użytkowej mieszkań, przy obliczaniu tego zapotrzebowania.

Jak wynika bowiem z ustaleń Części I., Działu 9., Rozdziału 9.6., Podrozdziału 9.6.2., str. 115 ujednoliconego tekstu studium: „(...) Na podstawie danych z GUS obliczono przeciętną powierzchnię użytkową mieszkaniową przypadającą na jednego mieszkańca, która na rok 2019 wynosiła 31,4. W perspektywie od roku 2015 można zauważyć tendencję wzrastającą. Na przestrzeni lat 2015 – 2019 nastąpił wzrost o 6 % w odniesieniu do powierzchni użytkowej przypadającej na jednego mieszkańca. Średnio wskaźnik podnosi się o ok. 2% rocznie, zatem w roku 2030 można spodziewać się wielkości około 38,3m² przypadającej na 1 mieszkańca, a w 2050 roku 53,62 m². Przeciętna powierzchnia użytkowa w Polsce wybudowanego mieszkania wynosi 88,6 m². (...) Biorąc pod uwagę łącznie rodzaje powierzchni zabudowy mieszkaniowej należy wyznaczyć do roku 2050 dalszy wzrost zapotrzebowania na powierzchnie mieszkalnej, które wynosi 171,55 ha. (prognozowana liczba ludności x przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w Polsce, 19 362 osób x 88,6m²= 1 715 473 m²= 171, 55 ha).

Ponieważ ustawodawca dopuścił niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nie więcej niż o 30%, zatem zapotrzebowanie na nową funkcję usługową* (błędne wskazanie funkcji usługowej, zamiast funkcji mieszkaniowej) szacuje się na 223,01 ha powierzchni użytkowej.”

Tymczasem należy wskazać, że skoro zgodnie z treścią Tabeli 8n pn. „Zmiany liczby ludności oraz powierzchni użytkowej mieszkań, Źródło: GUS” **łączna powierzchnia użytkowa mieszkań w 2019 roku stanowiła 486 262,0 m²**, to nawet gdyby przyjąć przeciętną powierzchnię użytkową mieszkania w Polsce 88,6m², zamiast przypadającej na 1 mieszkańca w 2050 roku 53,62 m², przy prognozowanej liczbie ludności na terenie gminy Mińsk Mazowiecki w 2050 roku 19 362 osoby (vide Tabela 8i. pn. „Prognozowana demografia zmian liczby mieszkańców na terenie gminy Mińsk Mazowiecki.” Źródło: Opracowanie na podstawie „Prognozy ludności gmin na lata 2017 -2030 (opracowanie eksperymentalne)”, GUS, 2017 r.), **to oznacza, iż maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową powierzchnię użytkową zabudowy mieszkaniowej wynosi 1 715 473 m² - 486 262 m² = 1 229 211 m² = 122,92 ha**, nie zaś 171,55 ha. Tym samym, biorąc pod uwagę niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania o 30 %, o której mowa w art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p., **faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową wynosić powinno 159,796 ha**, zamiast 223,01 ha.

Uwzględniając wszystkie założenia przyjęte przez Radę Gminy Mińsk Mazowiecki faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę winno zatem zostać obliczone jako iloczyn liczby mieszkańców w okresie prognozowanym oraz średni wskaźnik powierzchni mieszkania przypadający na 1 osobę od którego należy odjąć istniejące zasoby mieszkaniowe, zgodnie z poniższymi wyliczeniami:

$$\underline{19\ 362\ os. \times 53,62\ m^2/os. - 486\ 262\ m^2 = 551\ 928,4\ m^2 = 55,2\ ha,}$$

zaś z uwzględnieniem wskaźnika 30%, o którym mowa w art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p. maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę wyniesie 71,76 ha, zamiast przyjętych w zmianie studium na poziomie 223,01 ha powierzchni użytkowej, co oznacza ponad trzykrotną różnicę w określeniu zapotrzebowania na tę funkcję zabudowy.

Reasumując należy stwierdzić, iż Rada Gminy Mińsk Mazowiecki, określając maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową, pomnożyła prognozowaną w 2050 r. liczbę mieszkańców przez średnią powierzchnię mieszkania, zamiast prognozowanej średniej powierzchni mieszkania przypadającą na jednego mieszkańca, a następnie nie uwzględniła istniejącej już na terenie gminy Mińsk Mazowiecki w 2019 roku, łącznej powierzchni użytkowej mieszkań, co w sposób zasadniczy wpłynęło na ostateczny wynik bilansu. Analogiczna sytuacja dotyczy także określenia maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę usługową oraz produkcyjną.

Otóż zgodnie z treścią ustaleń ujednoliconego tekstu studium, zawartych w Części I., Dziale 9., Rozdziale 9.6., Podrozdziale 9.6.3., w brzmieniu:

- „(...) Biorąc pod uwagę łącznie rodzaje powierzchni usługowej można należy wyznaczyć do roku 2050 dalszy wzrost zapotrzebowania na powierzchnie usługowe, które wynosi 232,34 ha powierzchni użytkowej. (Prognozowana liczba ludności \times średnia powierzchnia użytkowa zabudowy usługowej przypadająca na 1 mieszkańca, $19\ 362 \times 120m^2 = 2\ 323\ 440\ m^2 = 232,34\ ha$).”, str. 118 tekstu studium, **podczas gdy zgodnie z treścią: Tabeli 8o.** pn. „Zmiany powierzchni użytkowej budynków usługowych, Źródło: dane z Urzędu Gminy”, w latach 2011 - 2019 Łączna powierzchnia użytkowa budynków usługowych stanowiła 57 921,0585 m², Tabeli 8p. pn. „Zmiany powierzchni użytkowej budynków biurowych, Źródło: dane z Urzędu Gminy”, w latach 2011 - 2019 Łączna powierzchnia użytkowa budynków biurowych, stanowiła 10 234,35 m² oraz Tabeli 8r. pn. „Zmiany powierzchni użytkowej budynków kulturowych, Źródło: dane z Urzędu Gminy”, w latach 2011 - 2019 Łączna powierzchnia użytkowa budynków kulturowych stanowiła 20 518,05 m², zawartych na **str. 116** ujednoliconego tekstu studium,

co oznacza, iż maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową powierzchnię użytkową zabudowy usługowej wynosi $2\,323\,440\text{ m}^2 - (57\,921,0585\text{ m}^2 + 10\,234,35\text{ m}^2 + 20\,518,05\text{ m}^2) = 2\,323\,440\text{ m}^2 - 88\,673,4585\text{ m}^2 = 2\,234\,766,5415\text{ m}^2 = \mathbf{223,48\text{ ha}}$, nie zaś 232,34 ha; tym samym biorąc pod uwagę niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania o 30 %, o której mowa w art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p., faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę usługową wynosić powinno 290,524 ha, zamiast 302,04 ha;

- „(...) Biorąc pod uwagę wszystkie aspekty, przyrost liczby ludności, wnioski inwestorów, potencjał gospodarczy gminy Mińsk Mazowiecki wskazano, że **zapotrzebowanie na nową powierzchnię wynosi 871,29 ha** powierzchni użytkowej. (Prognozowana liczba ludności \times średnia powierzchnia użytkowa zabudowy produkcyjnej przypadająca na 1 mieszkańca, $19\,362 \times 450\text{ m}^2 = 8\,712\,900\text{ m}^2 = 871,29\text{ ha}$).”, str. 120 tekstu studium, **podczas gdy zgodnie z treścią: Tabeli 8s.** pn. „Zmiany powierzchni użytkowej zabudowy przemysłowej, Źródło: dane z Urzędu Gminy” (str. 118 tekstu zmiany studium), w latach 2011 – 2019 Łączna powierzchnia użytkowa zabudowy przemysłowej stanowiła $134\,326,05\text{ m}^2$ oraz **Tabeli 8t.** pn. „Zmiany powierzchni użytkowej zabudowy produkcyjno-usługowej oraz obiektów usługowych o powierzchni sprzedaży pow. 2000 m^2 . Źródło: dane z Urzędu Gminy” (str. 119 tekstu zmiany studium), w latach 2011 - 2019 Łączna powierzchnia użytkowa zabudowy produkcyjno-usługowej oraz obiektów usługowych o powierzchni sprzedaży pow. 2000 m^2 stanowiła $45\,188,55\text{ m}^2$, co oznacza, iż maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową powierzchnię użytkową zabudowy produkcyjnej wynosi:

$$8\,712\,900\text{ m}^2 - (134\,326,05\text{ m}^2 + 45\,188,55\text{ m}^2) = 8\,533\,385,4\text{ m}^2 = \mathbf{853,34\text{ ha}}$$

nie zaś 871,29 ha; tym samym biorąc pod uwagę niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania o 30 %, o której mowa w art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o p.z.p., faktyczne zapotrzebowanie na nową zabudowę produkcyjną wynosić powinno 1109,34 ha, zamiast 1132,68 ha.

Ponadto stwierdzić należy, iż przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę usługową oraz produkcyjną posłużono się bliżej nie określonymi wskaźnikami przeliczeniowymi, przyjmując założenie, iż dla funkcji:

- usługowej, zapotrzebowanie na nową zabudowę określono na poziomie 120 m^2 na 1 osobę;
 - produkcyjnej, zapotrzebowanie na nową zabudowę określono na poziomie 450 m^2 na 1 osobę,
- w żaden sposób nie wskazując sposobu przyjętych założeń**, przy czym organ nadzoru wskazuje, że z ustaleń zmiany studium wynika, że obecne zasoby pod funkcję:

- **usługową**, wynoszą zaledwie 8,87 ha (*vide* str. 116 tekstu zmiany studium), **co oznacza, iż zapotrzebowanie przewyższa istniejące zasoby 34 - krotnie;**
- **produkcyjną**, wynoszą zaledwie 17,95 ha (*vide* str. 118 i 119 tekstu zmiany studium), **co oznacza, iż zapotrzebowanie przewyższa istniejące zasoby 63 – krotnie.**

Jednocześnie, w przedmiotowej sprawie należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż Rada Gminy Mińsk Mazowiecki działając bez żadnej podstawy prawnej, dla potrzeb obliczenia chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod: zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, zabudowę mieszkaniową, zabudowę usługową i produkcyjną, dokonała nieuprawnionych jej pomniejszeń i to na wielu płaszczyznach, w tym m.in. dokonując pomniejszenia o powierzchnie biologicznie czynne według uśrednionych wskaźników urbanistycznych (*vide* Tabela 8y. pn. „Powierzchnia terenów gminy Mińsk Mazowiecki przeznaczona pod nową zabudowę pomniejszona o powierzchnię biologicznie czynną.” Źródło: *Opracowanie własne.*), wynoszących odpowiednio:

- 70% dla terenów zabudowy mieszkaniowej;
- 30% dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
- 20% dla terenów zabudowy produkcyjnej;
- 50% dla terenów zabudowy usługowej.

Podsumowując należy stwierdzić, że skoro zatem bilans, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., został wykonany z naruszeniem zasad określonych w art. 10 ust. 5 pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy o p.z.p., to tym samym wpływa on bezpośrednio na wszystkie planowane kierunki zagospodarowania przestrzennego. Powyższe oznacza, iż przedmiotowa zmiana studium w kształcie przyjętym na podstawie uchwały Nr XXXI.273.2021 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 16 września 2021 r. podjęte zostało z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, i tym samym w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Należy bowiem wyraźnie podkreślić, że Rada Gminy Mińsk Mazowiecki winna sporządzić bilans w sposób spełniający wymogi ustawowe, i w przypadku potrzeby wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem na różne funkcje zabudowy, poza obszarami zwartej struktury funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami predysponowanymi na takie cele w ramach obowiązujących planów miejscowych, winna wykazać taką potrzebę w sposób wiarygodny. Tymczasem sporządzony bilans nie spełnia powyższych wymogów.

Skoro powyższego nie dokonano, to stanowi to w tym przypadku, o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany studium, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 5 pkt 1, 2, 3, 4, 5 i 7, w związku z art. 9 ust. 3a i art. 27 ustawy o p.z.p. Powyższe jednocześnie daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem niedopełnienie tych wymogów stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania w tym przypadku zmiany studium, określonych w przywołanych powyżej przepisach ustawy o p.z.p.

W komentarzu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod redakcją Marka Wierzbowskiego i Alicji Plucińskiej – Filipowicz (wydanie 2, Wyd. Wolters Kluwers, Warszawa 2016, str. 141) wskazuje się, że „*W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zwraca się uwagę, iż regulacja art. 10 ust. 1 formułuje wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych (informacyjnych) studium, do części regulacyjnej studium odnosi się zaś art. 10 ust. 2. Jednakże zarówno wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych, jak i regulacyjnych należy interpretować nie tylko językowo, lecz także celowościowo, mając na uwadze cel, któremu służy studium. Celem tym jest zaś określenie polityki przestrzennej gminy (por. wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2009 r. II OSK 856/09, LEX nr 552886).*”.

Organ nadzoru wskazuje, iż kwestia poprawnie sporządzonego bilansu, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym m.in. wyrażonego w wyrokach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1769/20, z którego wynika, iż: „(...) **Sporządzenie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium**, w tym na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy (zob. wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., II OSK 1608/17). W konsekwencji wskazuje się, że **brak oparcia treści studium w prawidłowo sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznany za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.** (zob. wyrok NSA z 27 listopada 2018 r., II OSK 2916/16).”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „*W części regulującej studium, o której mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. określaniu kierunków zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów oraz określenie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych z zabudowy **musi uwzględniać bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę**.*”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 65/17, w którym Sąd stwierdził, że „*Analiza przywołanego unormowania i użytych w nim po słowach "dokonując bilansu (...), kolejno" kategoriycznych zwrotów: "formuluje się", "szacuje się", "porównuje się", "określa się" dowodzi, że ustawodawca w sposób bezwzględnie wiążący organy uchwałodawcze określił obowiązki w zakresie sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Podkreślić przy tym należy, że dokonując bilansu należy kolejno, a zatem nie w sposób wyrwykowy, lecz uporządkowany pod względem kolejności, podejmować nakazane ustawą czynności. Zaznaczyć w związku z tym przyjdzie, że skoro ocena w tym zakresie powinna uwzględniać okres nie dłuższy niż 30 lat, to co do zasady brak sprecyzowania w bilansie zapotrzebowania na nową zabudowę niezależnie od jej rodzaju (funkcji zabudowy), pozwala przypuszczać, że gmina przez najbliższe 30 lat nie ma zamiaru dalej się rozwijać i prowadzić jakichkolwiek inwestycji na swoim terenie. W realiach rozpoznawanej sprawy, co potwierdza załączony do akt materiał dowodowy bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę został wprawdzie opracowany, jednakże - co prawidłowo wyartykułował organ nadzoru w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym - nie odpowiada on wymogom art. 10 ust. 5 PlanZagospU, który, o czym była wyżej mowa, precyzuje ściśle kolejność poszczególnych działań przy jego sporządzaniu i elementy podlegające badaniu. Ponadto, już na pierwszy rzut oka, zestawienie treści skargi z treścią studium dowodzi, iż rzeczony bilans nie jest opracowaniem spójnym, uporządkowanym i kompleksowym, a jego poszczególnych elementów należy poszukiwać w treści całego studium.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 2418/19, w którym Sąd stwierdził, że: „*Oznacza to, że na organie gminy sporządzającym studium (zmianę studium) ciąży bezwzględny obowiązek, by wszelkie dane związane z poszczególnymi składnikami wyliczeń służącymi ustaleniu takich wartości jak m.in.: chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, czy zapotrzebowanie gminy na nową zabudowę były w pełni prawidłowe i odzwierciedlały stan faktyczny, a także by wyliczenia z ich uwzględnieniem zostały przeprowadzone poprawnie, tj. zgodnie z wszelkimi regułami matematycznymi. Tylko bowiem w takiej sytuacji możliwe jest ustalenie w zgodzie ze stanem rzeczywistym niezbędnych wartości pozwalających na udzielenie odpowiedzi, czy z perspektywy art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p. możliwe jest przeznaczenie w studium (zmianie studium) kolejnych terenów pod zabudowę. Każde zatem naruszenie w powyższym*

zakresie, które prowadzi do uzyskania wyników nieodzwierciedlających rzeczywistego stanu, a w konsekwencji skutkuje zastosowaniem nieadekwatnej normy prawnej, musi być traktowane jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Nie może bowiem ulegać wątpliwości, iż skoro ustawodawca nałożył na organy uchwalodawcze gminy obowiązek sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, a nadto określił szczegółowo metodykę przeprowadzenia stosownych wyliczeń, to celem tego było zapewnienie, aby na skutek podjętych przez organ uchwalodawczy czynności powstało spójne i zgodne z rzeczywistymi uwarunkowaniami demograficznymi i ekonomicznymi opracowanie, na podstawie którego będzie można jednoznacznie ocenić możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę. Zestawienie tylko przytoczonych przez Wojewodę Mazowieckiego uchybień, których ponowne powielanie w tym miejscu jest zbyteczne, a których wystąpienie Sąd potwierdził w toku samodzielnej analizy zaskarżonej uchwały, nie pozostawia wątpliwości, że bilans sporządzony na potrzeby zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czosnów nie spełnia wymagań, jakie względem tego opracowania formułuje ustawodawca. Stwierdzone w nim liczne błędy rachunkowe, prowadzą bowiem do zasadniczych przekłamań co do oceny wielu aspektów wpływających na potencjalną możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę, przy czym przede wszystkim prowadzą do błędnego wniosku, iż takie przeznaczenie jest uzasadnione, choć prawidłowo sporządzone wyliczenia wiodą do zgoła przeciwnego wniosku. Tak sporządzonego bilansu nie daje się zatem pogodzić z ustawowymi wymaganiami dotyczącymi zasad jego sporządzania. W rezultacie więc sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p., skutkuje wadliwością treści opracowywanego studium (jego zmiany), wyrażającą się albo w błędnym przeznaczeniu (mimo braku obiektywnej potrzeby), albo w nieprzeznaczeniu (pomimo istnienia ku temu stosownych potrzeb), określonych terenów pod nową zabudowę. Okoliczność ta musi być więc uznana za istotne naruszenie zasad sporządzania studium (zmiany studium) i stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Ol 958/16, w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „W tej dacie obowiązywały już znowelizowane przepisy u.p.z.p. w brzmieniu opisanym ustawą z 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Ustawa ta nie zawiera uregulowań przejściowych co do zastosowania zmienionych, czy dodanych przepisów u.p.z.p. odnośnie do procedur uchwalania studium, czy

planu miejscowego, będących już w toku, co oznacza zastosowanie zasady działania nowego prawa wprost (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016r. sygn. akt IV SA/Po 180/16 oraz WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016r. sygn. akt II SA/Łd 185/16, dostępne CBOSA). Ustawa o rewitalizacji reguluje przede wszystkim kwestię stworzenia gminnych programów rewitalizacji sporządzanych dla wyznaczonych uprzednio w drodze uchwały obszaru rewitalizacji. Odrębnie, dodatkowo ustawa o rewitalizacji wprowadziła zmiany do u.p.z.p. w art. 10 ust. 1 pkt 7, ust. 2, ust. 5-7. **Mianowicie na gminy nałożony został obowiązek sporządzenia analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, w celu wyważenia interesu społecznego i publicznego, w tym realizacji wprowadzonej zasady koncentracji zabudowy w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i wykazania zapotrzebowania na nową zabudowę poza takimi jednostkami osadniczymi, a także zweryfikowania możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej. Stosownie do art. 10 ust. 5 pkt 6 u.p.z.p. w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne gminy we wskazanym zakresie przekraczają możliwości finansowania, to wówczas organ wykonawczy gminy musi dokonać zmian w opracowywanym akcie w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do swoich możliwości finansowych. Podobnie jest przy ocenie zapotrzebowania na nową zabudowę ze względów demograficznych, która dokonywana jest według oszacowania chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.”;**

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 lutego 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 1051/16, w którym z kolei Sąd stwierdził, że: „Z zestawienia cytowanych przepisów dostatecznie jasno wynika, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. **W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium (odpowiednio: zmiany studium) na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU.**”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1132/18, w którym Sąd wyraził pogląd, iż: „Należy jednak zauważyć, że przepisy ustawy

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie pozwalają na uwzględnianie przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę ustaleń "starego" studium, czy wydanych już decyzji o warunkach zabudowy, aby m.in. wyeliminować ryzyko roszczeń odszkodowawczych mieszkańców i inwestorów. **Prawidłowe sporządzenie i uwzględnienie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, m.in. na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy.** Słusznie zauważył także skarżący, że w części tekstowej studium zdefiniowane zostały obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, za które zgodnie z informacją zawartą na str.129 tekstu Studium przyjęto "tereny zabudowane (mieszkaniowe, usługowe i aktywności gospodarczej) posiadające dostęp do drogi publicznej, wyposażone w infrastrukturę techniczną (wodociągi i kanalizację) wraz z towarzyszącymi im terenami zieleni rekreacyjnej. Powierzchnia obszarów o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wynosi 2355 ha, co stanowi ok.34 % powierzchni gminy. W granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze zawierają się luki budowlane (tereny niezabudowane), których powierzchnia wynosi ok. 100 ha – co stanowi chłonność terenów zainwestowanych". W Studium nie została jednoznacznie określona w wartości metrycznej powierzchnia użytkowa zabudowy mieszkaniowej jaka została wyznaczona w niniejszym Studium poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 PlanZagospU oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 3 PlanZagospU. Tym samym sposób określenia granic obszarów o w pełni wykształconej strukturze jest nieprawidłowy i aby zachować pozostałe ustalenia w zakresie wyznaczenia terenów przeznaczonych pod zabudowę winien obejmować obszar całego miasta w jego granicach administracyjnych. Biorąc powyższe pod uwagę Sąd wskazuje, że ewentualne sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d PlanZagospU, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 PlanZagospU będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. **W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 PlanZagospU (por. wyroki WSA w Poznaniu**

z 23.02.2017 i 30.03.2017, sygn. akt IV SA/Po 1051/16, IV SA/Po 956/16, dostępne pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 marca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1156/18, w którym Sąd, iż: „Przez obszary o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej rozumieć bowiem należy obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych (np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia). Biorąc pod uwagę powyższe nie sposób uznać, że wszystkie tereny, na których w studium dopuszczono zabudowę spełniają te kryteria. Sąd wskazuje, że w niniejszej sprawie bilans terenów został sporządzony w logiczny i racjonalny sposób, lecz sprzecznie z obowiązującym prawem. Wojewoda Wielkopolski oraz organ nie kwestionują poprawności jego sporządzenia. Z akt sprawy wynika, że ustalenia studium są niezgodne z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p. W sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę, który stanowi część treści studium, wyznaczono maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, określono chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę oraz dokonano porównania wyznaczonych wartości. Jak wynika ze wskazanego porównania (str. 83, część II studium, rozdział 7), wyznaczone maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniowo - usługową (kl, MN, MU, U) - 660 295 m² pow. użytkowej zabudowy oraz maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę na terenach aktywizacji gospodarczej i obsługi rolnictwa (IVU, U, RU) - 629 963 m² pow. użytkowej zabudowy nie przekracza sumy chłonności terenów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy, która dla terenów (Rl, MN, MU, U) wynosi 2 934 130 m² pow. użytkowej zabudowy, a dla terenów (P/U, U, RU) wynosi 1 375 439 m² pow. użytkowej zabudowy. Wobec powyższego Sąd uznał, iż zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) u.p.z.p., nowa zabudowa nie powinna być lokalizowana poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Organ gminy w piśmie z dnia 22 czerwca 2018 r. wskazał, iż w studium poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę przeznaczono tereny aktywizacji gospodarczej P/U w potencjalnej ilości : P - 4 445 460 m², U - 2 963 640 m². Burmistrz

Czempinia poinformował także w piśmie z dnia 21 sierpnia 2018 r., iż w studium nie zostały wyznaczone tereny mieszkaniowo - usługowe poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę. Tym samym organ potwierdził, że zapisy studium są niezgodne ze sporządzonym bilansem w zw. z treścią art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. Organ gminy w piśmie z dnia 14 grudnia 2018 r. cofnął stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę, jednak Sąd postanowił odnieść się do jej treści. Mianowicie w odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wskazał, że zarzucone naruszenie nie ma istotnego charakteru, a lokalizacja terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych, jest uzasadnione m.in. specyfiką przestrzenną terenu oraz możliwościami rozwoju gminy. Organ szczegółowo opisał argumenty przemawiające za każdym z wymienionych terenów. Wskazał również, że cel nadrzędny (ład przestrzenny) został zachowany. W ocenie Sądu stanowisko organu jest błędne. Uzasadnienie co do poprawności lokalizacji terenów P/U poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami wyznaczonymi w planach miejscowych ma swój logiczny sens, jednak jest sprzeczne z wyraźnie sformułowanym przepisem art. 10 ust. 5 pkt 4 lit a) u.p.z.p., zgodnie z którym: "gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy (w niniejszej sprawie zapotrzebowanie nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy), w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, Opracowanie studium w sposób niezgodny ze sporządzonym bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę jest istotnym naruszeniem i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Istotne naruszenie trybu postępowania należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. W niniejszej sprawie z zebranych dokumentów wprost wynika, że gdyby organ zastosował się do sporządzonego bilansu i treści art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a) .u.p.z.p., to ustalenia planistyczne w studium byłyby odmienne. Wskazanie na str. 82 (część II studium, rozdział 7) studium , iż "W tym miejscu należy zaznaczyć jednak, że w przypadku terenów przeznaczonych pod aktywizację gospodarczą nie lokalizuje się ich zawsze w ramach obszarów o w pełni wykształconej strukturze przestrzennej w granicach jednostki osadniczej. Strefy takie mogą być bowiem tworzone poza obszarami osadniczymi, tam gdzie jest zapewniona dobra dostępność komunikacyjna, a prowadzona działalność nie będzie oddziaływała niekorzystnie na sąsiadujące

tereny mieszkaniowe.", jest nieprawidłowe i niezgodne z art. 10 ust. 5 u.p.z.p. Sąd podkreśla, że zapisy studium nie stanowią podstaw, aby uznać, że w studium można było wyznaczyć tereny aktywizacji gospodarczej poza obszarami zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej oraz poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 2006/19, w którym Sąd stwierdził: „Wojewoda zasadnie wskazał, że podejmując uchwałę w sprawie Zmiany Studium **należało uwzględnić uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju Gminy, uwzględniając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.** W studium – w myśl art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p. – uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Z kolei z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. wynika, że dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w określonej kolejności porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 tej normy, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3 tej normy, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1: nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3. W celu wyznaczenia, bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę, należy dokonać oceny chłonności: - obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której może być realizowana nowa zabudowa; - obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Zgodnie ze wskazaniem organu nadzoru, z zamieszczonego w części tekstowej bilansu wynika, że brak jest możliwości lokalizacji nowej zabudowy: mieszkaniowej, usługowej w zakresie usług podstawowych realizowanych na terenach zabudowy mieszkaniowo - usługowej, a także wyznaczania nowych terenów produkcyjno - usługowych. Tymczasem wbrew bilansowi faktycznie dokonano delimitacji nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową i zabudowę produkcyjno-usługową. Świadczy to o słuszności naruszenia ustaleniami Zmiany Studium art. 1 ust. 4 pkt 4, art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d i ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. szczegółowo wykazanego przez Wojewodę na str. 15-19 rozstrzygnięcia nadzorczego. **W tej materii też organ nadzoru podkreślił, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy**

Słupno było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę, w tym udokumentowanie faktycznych potrzeb do delimitacji nowych obszarów.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 16 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Go 752/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 15 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 420/16.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru podkreśla, że nie kwestionuje możliwości dokonania zmiany funkcji poszczególnych obszarów i wyznaczania nowych obszarów pod zabudowę, niemniej jednak obowiązkiem Rady Gminy Mińsk Mazowiecki było spełnienie wymogów stawianych przez ustawodawcę, w szczególności dotyczących sporządzenia bilansu, który winien wykazać w sposób wiarygodny faktyczną potrzebę do delimitacji nowych obszarów. Dopiero wykonane w sposób spełniający warunki ustawowe: bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, określenie maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę oraz prawidłowe oszacowanie chłonności, wraz z jednoznacznym określeniem możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej służących realizacji zadań własnych gminy, stanowić może podstawę do prawidłowego, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy (*vide* art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.). Braki w powyższym zakresie należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto, zgodnie z **treścią załącznika nr 1 do uchwały, stanowiącego ujednolicony tekst studium**, Część II. pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*”, Dział 2. pn. „*Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy*”, na str. 151 zawarto tabelaryczne zestawienie dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów objętych przedmiotową zmianą studium, pod którym bezpośrednio zamieszczono pierwotne ustalenia w brzmieniu: **„Dopuszcza się wyznaczenie innych wskaźników, jeżeli wynika to ze szczegółowej analizy terenu przy zachowaniu przepisów odrębnych. (...)”**.

Z cytowanych powyżej ustaleń ujednoczonego tekstu studium wynika *de facto*, iż przedmiotowa zmiana studium **nie określa jakichkolwiek minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych w odniesieniu do terenów objętych tą zmianą**, a także wytycznych do ich określenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, bowiem **pierwotna treść studium dopuszcza wyznaczenie innych wskaźników również w odniesieniu do terenów objętych tą zmianą**, co w konsekwencji oznacza, iż zmiana studium została podjęta z naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.

Zgodnie bowiem z wyrokiem:

- **Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2015 r., sygn. akt II OSK 235/14:**
*„Gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania, uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym co jest istotne (fundamentalne) - zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. – ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Innymi słowy, określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką funkcję. Oznacza to, że między oboma aktami zachodzi szczególny - normatywny związek funkcjonalny. Konsekwencją powyższej zasady jest brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który obliguje organ gminy do sporządzenia projektu planu zgodnie z postanowieniami studium, gdy nadto w myśl art. 14 ust. 5 u.p.z.p.
– przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, burmistrz wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Z powyższej regulacji niewątpliwie wynika, że już na etapie sporządzania projektu planu miejscowego wymaga się jego zgodności z postanowieniami studium (15 ust. 1 u.p.z.p). Po podjęciu zaś przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego - wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.). **Tak więc postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy***

mają dla organów wykonawczych gminy charakter wiążący przy sporządzaniu projektów miejscowych planów, bowiem ustalenia projektu planu są konsekwencją ustaleń studium (por. wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1294/07, LEX nr 516797). Jeżeli natomiast organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, uchwalenie planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium. Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 1 u.p.z.p.).”;

- **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1459/20**, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) Poza tym należy zgodzić się z Wojewodą, że przedmiotowe studium zostało podjęte z istotnym naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b u.p.z.p. w zakresie braku określenia minimalnych i maksymalnych parametrów oraz wskaźników urbanistycznych. W części tekstowej studium stanowiącej kierunki zagospodarowania przestrzennego (załącznik nr 2 do uchwały), str. 13, rozdz. 2.2 pn. Wskaźniki zagospodarowania i użytkowania terenów w strefach polityki przestrzennej zawarto następujące sformułowania: "Kierunki rozwoju Gminy [...] i zasady zagospodarowania przestrzennego stanowiąc będą podstawę podejmowanych działań Samorządu Terytorialnego. Przyjęte wskaźniki traktować należy jako główne wytyczne, które należy respektować przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dopuszcza się odstępstwa od poniższych wskaźników w przypadku wystąpienia szczególnych uwarunkowań lokalnych.". Użyty zaś w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwrot "minimalne i maksymalne parametry" odnosi się do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b cyt. ustawy). Wynika stąd, że Rada Gminy na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dopuściła możliwość przyjęcia całkowicie dowolnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, skoro nie określiła sytuacji, do których odnosi się zwrot "szczególne uwarunkowania lokalne". Brak precyzyjnych wytycznych sposobu rozumienia owych szczególnych uwarunkowań lokalnych czyni ustanowione w dalszej części tekstu studium ustalenia iluzorycznymi. Prowadzi to do wniosku, że de facto to ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego korygowały będą ustalenia zawarte w studium, podczas gdy stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., to ustalenia studium

wiążą organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego, a nie odwrotnie. Należy się także zgodzić z Wojewodą, że w studium nie zostały określone parametry w przypadku łączenia funkcji.”;

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

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

Uzupełniając te wywody należy zauważyć, że oczywiście także w tym przypadku obowiązuje zasada, w myśl której studium musi zawierać wymagane elementy (ustalenia), o jakich mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. i w § 6 rozporządzenia, wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego studium, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (analogicznie w odniesieniu do obligatoryjnych elementów planu miejscowego - por. wyroki NSA: z 23 kwietnia 2010 r., II OSK 311/10; z 13 października 2011 r., II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., II OSK 1343/12, dostępne w CBOSA; por. też: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 15 Nb 6, s. 178; I. Zachariasz (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, uw. 3 do art. 15). Trudno sobie jednak wyobrazić,

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

W tym miejscu uzasadnienia należy dodać, iż zgodnie z treścią art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. w studium (opcjonalnie jego zmianie) określa się w szczególności obszary, dla których **obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych**, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej. Ponadto, stosownie do dyspozycji art. 14 ust. 7 ustawy o p.z.p. „7. Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.”.

Mając na uwadze powyższe, a także fakt, iż z treści ustaleń ujednoczonego tekstu studium, wynika, że: „(...) W zmianie studium **nie wyznacza się**:

- **obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;**
- **terenów przeznaczonych pod eksploatację złóż kopalin.**

Na terenach objętych zmianą Studium **nie wyznacza się obszarów przestrzeni publicznej.**” (vide Część II. Dział 14., str. 184 ujednoczonego tekstu studium), to tym samym **brak podstaw prawnych by uznać, iż:** „(...) W granicach zmiany Studium **obszary, dla których obowiązek opracowania planu miejscowego wynika z przepisów odrębnych** to:

- *tereny obejmujące poszerzenie istniejących lub budowę nowych cmentarzy;*
- *obszary przewidziane do przeprowadzenia przekształceń, rewitalizacji, rekultywacji lub remediacji,*
- *obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².”.*

Jednocześnie organ nadzoru ponownie wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej i doprowadzenia do zgodności przedmiotowej zmiany studium z wymogami przepisów ustawy o p.z.p., przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

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 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. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

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

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.**

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.

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

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu. Tymczasem ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXI.273.2021 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 16 września 2021 r. „w sprawie *Zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mińsk Mazowiecki*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle 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.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/