



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 15 grudnia 2020 r.

WNP-I.4131.221.2020.RM

**Rada Gminy Stara Biała
ul. Jana Kazimierza 1
09 - 411 Biała**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 174/XIX/20 Rady Gminy Stara Biała z 26 listopada 2020 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Biała”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 listopada 2020 r. Rada Gminy Stara Biała podjęła uchwałę Nr 174/XIX/20 „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Biała”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 oraz art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą 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**, **konstyтуującymi 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 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 skrupowanej 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 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 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 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.

Rada Gminy Stara Biała podejmując w dniu 19 marca 2020 r. uchwałę Nr 123/XII/20 zainicjowała proces sporządzania **zmiany obowiązującego** Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Biała, uchwalonego na podstawie uchwały Nr 197/XXII/17 Rady Gminy Stara Biała z dnia 25 maja 2017 r. Zgodnie z ustaleniami § 1 ust. 2 i 3 uchwały inicjującej zmiana ta obejmować miała fragmenty obrębów Biała, Biała Nowa, Draganie Nowe, Draganie Stare i Trzepowo Nowe, zgodnie z granicami obszaru oznaczonymi na załączniku graficznym, stanowiącym integralną część tejże uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, iż studium jako akt planistyczny o charakterze kompleksowym musi odnosić się do całego obszaru gminy, zawierać wszystkie wymagane przez ustawodawcę ustalenia, wykonane według określonych, także w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o p.z.p., standardów a nadto musi być spójne wewnętrznie, a więc nie może zawierać regulacji wzajemnie wykluczających się.

Powyższe wymogi wynikają m.in. z przepisu art. 9 ust. 3 ustawy o p.z.p., w którym jednoznacznie nakazano, iż: **„Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy.”. Brak jest zatem podstaw prawnych do wyłączenia jakichkolwiek części obszaru gminy z ustaleń studium,** bo jak wskazuje sama nazwa tego aktu, ma się on odnosić do obszaru gminy, zaś celem jego sporządzenia jest określenie polityki przestrzennej gminy nie zaś jej części, co wynika wprost z dyspozycji art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, iż sporządzenie studium w granicach administracyjnych gminy oznacza, iż całość danej gminy winna zostać pokryta jego ustaleniami. Charakter studium, jako pewnego zbioru dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego w gminie, przesądza zatem o konieczności objęcia jego postanowieniami całego obszaru gminy.

Jak wskazano w tezie 5 do art. 9 komentarza do ustawy o p.z.p. pod red. Niewiadomskiego, 2019, wyd. 11, publ. Legalis: *„Studium pełni trzy podstawowe funkcje. Przede wszystkim jest aktem polityki przestrzennej gminy i stąd wynika jego funkcja polegająca na określaniu założeń polityki rozwoju przestrzennego gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Drugą istotną funkcją studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest koordynacja ustaleń planów miejscowych. **Studium obejmuje cały obszar gminy i zawiera wytyczne do planowania miejscowego dostosowane do potrzeb gminy jako całości.** Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządza się dla obszarów części gminy, ale przy ich sporządzaniu obowiązuje zasada zgodności planu ze studium. (...)”.*

Ustawodawca, na mocy przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., dopuszcza co najwyżej dokonanie fragmentarycznych zmian, w odniesieniu do już obowiązującego na terenie danej gminy studium. Przystępując do takiej zmiany niezbędnym jest dokonanie aktualizacji wszystkich nieaktualnych treści, wpływających na treść dokonywanej zmiany, przy uwzględnieniu obowiązku spełnienia obecnych wymogów ustawowych, tj. obowiązującego porządku prawnego. Należy przy tym zauważyć, iż organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego studium, musi obok uwzględnienia koegzystencji „starych” i „nowych” unormowań ustawowych, uwzględniać również zasadę, że nie może być ono wprowadzane etapowo ani wybiórczo tylko na niektórych obszarach gminy. **Studium jest bowiem aktem planistycznym o charakterze kompleksowym i musi odnosić się do całego obszaru gminy, a nadto musi być spójne wewnętrznie, a więc nie może zawierać regulacji wzajemnie wykluczających się.** Co więcej, stosownie do dyspozycji § 8 ust. 2 i 3

rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy: „Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2, wykląda się do publicznego wglądu w formie ujednoczonego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany. 3. Ujednoczona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy.”.

Powyższe oznacza, iż nawet dokonanie fragmentarycznych zmian w obowiązującym już akcie wymaga jego przyjęcia w ujednoczonej - **z wyróżnioną zmianą** – formie, obejmującej obszar całej gminy.

Tymczasem przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały „w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lelis” wskazuje, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem szeregu zasad i wymogów określonych w przepisach ustawy o p.z.p., w tym określonych w art. 9 ust. 3, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., jak też w szeregu przepisach rozporządzenia wykonawczego.

W załączniku nr 1 do uchwały, stanowiącego część tekstową studium, w ramach Tomu III pn. *Kierunki zagospodarowania*, Dział 4 pn. *Kierunki oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk*, Rozdział 4.7. pn. *Obszary, na których dopuszcza się lokalizację zakładów o dużym lub zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej oraz zapobieganie wystąpieniu poważnej awarii przemysłowej i jej skutkom*, określono, iż: „**tereny należące do zakładu PKN ORLEN (istniejącego zakładu o dużym ryzyku wystąpienia awarii przemysłowej) zlokalizowane są na terenach zamkniętych wyłączonych z ustaleń Studium**.”.

Tymczasem ze wskazanych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, iż obowiązkiem gminy jest sporządzenie studium w jej granicach administracyjnych, a więc bez żadnych wyłączeń terenowych. Należy bowiem odróżnić studium od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o p.z.p. **tereny zamknięte zastrzeżone ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa**, inne niż tereny zamknięte ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu, pozostają **poza regulacją przepisów ustawy o p.z.p.** Pomimo tego, określenie obszaru jako terenu zamkniętego ma wpływ na działania organów gminy sporządzających i uchwalających miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Działania te polegają na wyznaczeniu **granic terenów zamkniętych**, ich stref ochronnych, co nastąpić powinno nie tylko w części graficznej planu, ale także w jego części tekstowej.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do wymogów art. 10 ust. 2 pkt 15 ustawy o p.z.p., w związku z art. 36 ustawy z 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 471), „**W studium określa się w szczególności: (...)** 15) **granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;**”, **co wbrew cytowanym powyżej ustaleniom, zostało uwzględnione zarówno w części tekstowej zmiany studium, w ramach Tomu III pn. *Kierunki zagospodarowania*, Dział 4 pn. *Kierunki oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk*, Rozdział 11. pn. *Tereny zamknięte i ich strefy ochronne*, jak i zostało wyznaczone na rysunku studium, stanowiącym załącznik nr 3 do uchwały, arkusz 1/2, pn. „*Kierunki. Struktura przestrzenna Gminy. Przeznaczenie terenów*”.**

Powyższe stwierdzenie stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium określonym w art. 9 ust. 3, art. 9 ust. 3a, art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., jak też wprowadza sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną, oraz stanowi o wewnętrznej sprzeczności załącznika nr 1, o którym mowa w § 3 pkt 1 uchwały.

W tym miejscu organ nadzoru ponownie podkreśla, że mając na uwadze przywołane powyżej przepisy, jak również mając na uwadze fakt, iż Rada Gminy Stara Biała przystąpiła do sporządzania zmiany obowiązującego studium to w sposób szczególny związana ona była przepisem:

- art. 9 ust. 1 i 3 oraz art. 10, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.
- §§ 4, 6 i 7, w związku z § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w brzmieniu: *§ 8.1. Przepisy niniejszego rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą. 2. Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2, wyklada się do publicznego wglądu w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany. 3. Ujednoliconą formą projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy].*

Uwzględniając przywołane powyżej przepisy oraz podjęte uchwały Rada Gminy Stara Biała winna zatem sporządzić:

- część tekstową, stanowiącą **spójny wewnętrznie tekst, zawierający wyróżnienie, które zapisy (w rozumieniu treści zapisu) zostały z nich wykreślone**, a które zostały dodane;
- część graficzną, stanowiącą **spójny wewnętrznie rysunek, zawierający wszystkie dokonane zmiany studium z jednoznacznym ich wyróżnieniem oraz wyjaśnieniem (w ramach poprawnie sporządzonej legendy)**;
- część tekstową i graficzną zmiany studium w zakresie kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w granicach określonych w uchwale o przystąpieniu do jego zmiany, bez wprowadzania nowych ustaleń wykraczających poza zakres określony w uchwale inicjującej proces dokonywanej zmiany.

Tymczasem analiza podjętej uchwały prowadzi do wniosku, że:

- pomimo zapisów zawartych w Tomie I pn. *Synteza*, Dział 1 pn. *Wprowadzenie*, Rozdział 1.1. pn. *Podstawa prawno-formalna opracowania*, iż „Zmiany ustaleń Studium w części tekstowej oznaczono szarym tłem”, część tekstowa zmiany studium **nie uwzględnia wszystkich faktycznie dokonanych zmian**; organ nadzoru przede wszystkim stwierdza, iż **tekst zmiany studium nie zawiera treści wykreśleń nieaktualnych zapisów**; ponadto stwierdzono szereg dokonanych zmian, **które nie zostały w żaden sposób wyróżnione**; z kolei **pojedyncze wyróżnione zmiany znajdują się obok faktycznie innych, które nie zostały w żadne sposób wyróżnione**, co sugeruje, że wynikają one z ustaleń uchwały Nr 197/XXII/17 Rady Gminy Stara Biała z 25 maja 2017 r.; biorąc pod uwagę powyższe tekst zmiany studium, przede wszystkim, nie spełnia wymogu tekstu ujednoliconego z wyróżnionymi zmianami, o którym mowa w § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 3 i ust. 3a, art. 12 ust. 1 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.; co więcej tekst zmiany studium nie zawiera jakichkolwiek wykreśleń nieaktualnych treści zmiany studium;
- część graficzna zmiany studium nie tylko nie zawiera wszystkich faktycznie dokonanych zmian, to jeszcze zmiany te wykraczają poza zakres określony w uchwale Nr 123/XII/20 Rady Gminy Stara Biała z 19 marca 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Biała; co więcej część dokonanych zmian i zastosowanych oznaczeń nie znalazła stosownego wyjaśnienia w legendzie rysunku studium; tym samym w sposób nieuprawniony, albowiem w sposób wykraczający poza zakres zmian określony w uchwale przystąpieniowej, dokonano zmiany kierunków zagospodarowania przestrzennego; powyższe stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 1, ust. 3 i ust. 3a, art. 10 i art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4, § 7 pkt 1, 3, 4 i 5 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że nie jest on uprawniony do dokonywania erraty, czy też korekty ustaleń zmiany studium. Zgodnie z wolą ustawodawcy kolejno dokonywane zmiany studium winny być wyróżnione zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, w taki sposób aby przeciętny odbiorca mógł jednoznacznie określić, kiedy i jakie ustalenia zostały wprowadzone oraz do jakiego obszaru się one odnoszą. Co więcej dokonywane zmiany winny uwzględniać konstrukcję pierwotnego studium, bowiem z założenia studium ma być aktem określającym politykę przestrzenną całej gminy (art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.).

Biorąc pod uwagę fakt, iż władztwo planistyczne, w związku z dyspozycją przepisu art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., należy do gminy, dlatego też w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym ograniczono się jedynie do wskazania przykładowych, lecz istotnych, z punktu widzenia art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., naruszeń zasad sporządzania studium. Liczne błędy oraz przyjęty sposób „ujednoczenia zmiany studium” wręcz uniemożliwia odniesienie się do wszystkich naruszeń.

Jak wskazał w swym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 169/13 „Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w pełni podziela powyższe stanowisko i dlatego nie zgodził się z wyrażoną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku oceną uchwały z 14 marca 2012 r. Koncentruje się ona wszak tylko na tym, że przyjęty w niej zakres zmiany studium jasno wynika z załączonych do niej załączników tekstowego i graficznego, **pomija natomiast tę treść studium, którą zmianie poddano.** Z tego względu nie może mieć decydującego znaczenia to, że w rozdziale 1.1. części tekstowej studium sprecyzowano, iż uchwała z 14 marca 2012 r. modyfikuje studium jedynie w części dotyczącej obszaru wsi Ścięgny, a w rozdziale 10 opisano wprowadzone zmiany uwarunkowania i kierunki zagospodarowania tego obszaru. **Tekst ten nie daje wszak żadnej odpowiedzi na zasadnicze pytanie o to, jak te uwarunkowania i kierunki przedstawiały się dotychczas, tj. jak określało je studium przed zmianą.** Sąd pierwszej instancji nie dostrzegł tego problemu konstatując, że te dotychczasowe treści zostały uzupełnione, co spowodowało, iż nie trzeba było dokonywać żadnych skreśleń w rozpatrywanej materii. Tymczasem uwidocznienie tego rodzaju uszczegółowienia czy rozwinięcia studium, bez jednoczesnego ukazania punktu wyjściowego tych zabiegów, czyli tego brzmienia studium, które zostało później uzupełnione, wyklucza skonfrontowanie obu wersji studium ze sobą i stwierdzenie, na czym ta zmiana w rzeczywistości polega. **Tekst ujednoczony studium nie może być przecież utożsamiany z jego tekstem jednolitym, czyli przybrać formę jednego zwartego tekstu, w brzmieniu uwzględniającym wszelkie modyfikacje, jakie w nim zaszły od chwili uchwalenia. Musi on więc obejmować zarówno tekst zmieniany, jak i tekst zmian, który powinien być dodatkowo wyróżniony z zastosowaniem takiej metody redakcyjnej, która pozwoli ten cel osiągnąć.**

Spostrzeżenie to dotyczy również części graficznej studium, która, w świetle przywołanego w ramach podstaw kasacyjnych § 7 pkt 5 rozporządzenia, **powinna zawierać przejrzyste i czytelne oznaczenia graficzne. Ona także winna odzwierciedlić zmianę studium, tj. zobrazować nie tylko to, jakie tereny zostały objęte zmianą i jakie będzie ich obecne przeznaczenie, ale i to, jakie**

rozwiązania w tej materii przewidywało studium przed zmianą. Nie zawsze będzie to zadaniem prostym, lecz rzeczą osób sporządzających projekt zmiany studium, mających jednak szczególne kwalifikacje, jest dobór adekwatnej metody pozwalającej na przedstawienie tych kwestii na rysunku. Przepisy prawa nie wprowadzają w tym zakresie żadnych ograniczeń, dopuszczając np. możliwość sporządzenia dwóch map wskazujących stan sprzed zmiany i po zmianie, z wyodrębnieniem terenów, które zostały tymi zmianami objęte, co umożliwiłoby każdej osobie zainteresowanej dokonanie niezbędnych porównań i wyciągnięcie wniosków co do tego, jak różnić się będzie nowe przeznaczenie danego terenu w stosunku do przeznaczenia dotychczasowego. Warunku tego nie spełnia część graficzna studium, w której poprzestano na barwnym odznaczeniu na mapie obszaru objętego zmianami i na wskazaniu za pomocą kolorowych symboli opisanych w legendzie mapy aktualnych uwarunkowań i kierunków zagospodarowania poszczególnych terenów znajdujących się na tym obszarze. Nietrafna jest zatem ocena Sądu pierwszej instancji, która eksponuje tę właśnie okoliczność.

Sąd pierwszej instancji niezasadnie wytknął przy tym stronie skarżącej, że kwestionuje studium w części, której nie dotyczyła zmiana przeprowadzona uchwałą z 14 marca 2012 r. **Nawiązanie do tej części, a zwłaszcza do wcześniejszej treści studium, jest jednak niezbędne do tego, by zestawzić ze sobą różne wersje studium, a co za tym idzie ustalić, czy zmiana studium jest czytelna i daje się właściwie wyodrębnić na tle jego postanowień, tak tych modyfikowanych, jak i tych pozostających bez zmian.** Nie może mieć zarazem znaczenia to, że wcześniejsze zmiany studium, które nie były ani podważane przez organ nadzoru, ani zaskarżone do sądu administracyjnego, uchwalane były w taki sposób, jak uchwała z 14 marca 2012 r. **Jak słusznie uznał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu powołanego wyroku z dnia 14 marca 2013 r., ewentualne wadliwości poprzednich procedur nie mogą uzasadniać dalszego trwania w błędzie organu gminy w kolejnych postępowaniach."**

Na uwagę zasługuje tu również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 16 stycznia 2018 r. w sprawie sygn. akt I SA/Op 1/18, z którego wynika, że: **„W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na okoliczność, że przedmiotowa uchwała jest zmianą studium przyjętego przez Radę Gminy Popielów w 2015 r., pomimo, że w uchwale zmieniającej nie przywołano ani daty podjęcia uchwały w sprawie przyjęcia studium (w 2015 r.), ani jej numeru.** W kontrolowanej uchwale stwierdzono jedynie, że zmienia się studium i jest to "edycja 2017". Jednakże w przedstawionych okolicznościach tej sprawy jest bezsporne, że uchwała z dnia 28 września 2017 r., Nr XXVII/232/2017, dotyczy zmiany studium. **Mając zatem na względzie, że kontrolowana uchwała jest jedynie zmianą studium, należy wskazać, iż wprowadzona aktualizacja winna zostać wyróżniona na tle dotychczas obowiązującej treści części tekstowej studium.** Podobnie, załącznik graficzny powinien zawierać naniesione granice obszaru objętego zmianą studium. Zgodnie z regulacją wynikającą z art. 9 ust. 3a, art. 12 ust. 1 (zdanie drugie) u.p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia, zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegająca na jego uzupełnieniu o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p., winna zawierać załączniki do uchwały jednoznacznie obrazujące zmiany dokonane w tekście studium, zmiany rysunku studium oraz ujednoczoną formę tekstu studium i rysunku studium. **Natomiast w kontrolowanej uchwale zmieniającej brak jest wskazania jakie zapisy studium podlegają zmianie i w jakim zakresie.** Co istotne, uchwała zmieniająca w § 1 ust. 1 jest powtórzeniem tytułu "uchwała się zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Popielów - edycja 2017", a jej treść zawarta została w załączniku nr 1 obejmującym: Dział I Część archiwalna - Uwarunkowania 2015 r.; Dział II Kierunki zagospodarowania przestrzennego. Przy czym - co należy podkreślić - zmiany nie zostały

wyszczególnione w stosunku do pierwotnego studium w taki sposób, aby było możliwe odczytanie, która treść stanowi zmianę istniejącej już uchwały. Brak jest ujednocionej formy z wyróżnieniem zmiany, a zatem Gmina nie dostosowała się do wymogu, o którym mowa w § 8 ust. 2 rozporządzenia MI. Wprowadzona aktualizacja uchwałą zmieniającą winna zostać wyróżniona na tle dotychczasowo obowiązującej treści części tekstowej studium, a tego zabrakło w kontrolowanej uchwale. Zdaniem Sądu, zasadnie Wojewoda stwierdził, że dokonanie zmiany treści studium oraz rysunku studium bez prawidłowego oznaczenia dokonanych zmian w stosunku do treści pierwotnej studium stanowi istotne naruszenia zasad sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W tej sprawie nie określono dokonywanych zmian w tekście oraz nie oznaczono granic obszaru objętych zmianą rysunku studium, ani nie wskazano, jakie zapisy podlegają zmianie, w jakim zakresie (np. przez dodanie, skreślenie, modyfikację), jak i brak jest ujednoczonego projektu studium z wyróżnieniem zmiany. Zatem poprzez odstąpienie od opisanych wyżej wymogów doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania kontrolowanej uchwały (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Raz jeszcze zaakcentować przyjdzie, że skoro przedmiotowa uchwała jest jedynie zmianą studium, to należało wskazać wprowadzoną aktualizację poprzez wyróżnienie na tle dotychczasowo obowiązującej treści części tekstowej studium.”.

Poglądy zbieżne z ww. zostały również zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 marca 2013 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2727/12, w którym Sad stwierdził, że: „W zakresie naruszenia trybu sporządzania zmiany studium, NSA w pełni podziela ustalenia WSA, iż Rada Gminy nie dokonała wyłożenia do publicznego wglądu formy ujednoczonej tego aktu tj. takiej, która pozwoliłaby na proste zorientowanie się przede wszystkim przez zainteresowanych mieszkańców gminy w jakim kierunku zmierzają planowane zmiany i czy oraz w jakim zakresie mogą wpływać na ich prawa lub obowiązki. NSA podkreśla, iż wprowadzenie studium nie jest aktem prawa miejscowego, jednakże jego zapisy wywierają zasadniczy wpływ na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które są aktami prawa miejscowego, a więc źródłami powszechnie obowiązującego prawa na danym terenie - patrz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Szczególne uwaga musi więc zostać poświęcona właściwej prezentacji planowanych zmian, jakie gmina chce wprowadzić do studium. Istotne jest, aby zainteresowana osoba o przeciętnych umiejętnościach analitycznych potrafiła bez większych trudności zorientować się jak dotychczas brzmiały konkretne zapisy studium i jak mają zostać zmienione. W kontekście powyższych uwag należy stwierdzić, iż Sąd pierwszej instancji zasadnie odwołał się do ratio legis regulacji § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, którym jest zapewnienie czytelności studium dla jego adresatów. Najpełniej tę zasadę zrealizuje zatem przygotowanie klarownego tekstu jednolitego, obejmującego przedstawienie dotychczasowego brzmienia studium (przed zmianą) i nanoszonych modyfikacji, przy czym technik takiego "wyodrębnienia" kształtu zapisów studium przed i po zmianie - jak wskazał WSA - jest kilka. Nie spełnia tego wymogu przedstawienie tekstu studium uwzględniającego jedynie modyfikacje wprowadzone uchwałą zmieniającą, bowiem może to utrudnić odczytanie kierunku projektowanych zmian dla osób tym zainteresowanych. Tym samym wskazać należy, że zmiana studium powinna obejmować załączniki obrazujące zmiany w tekście studium, zmiany rysunku studium oraz ujednoczoną formę tekstu studium. Szczególne staranność winna być przy tym dołożona dla klarownego przedstawienia projektowanych zmian (jakie zapisy podlegają zmianie i w jakim zakresie). Nie jest w ocenie NSA właściwe przedstawianie projektowanych zmian poprzez sieć odesłań do wcześniejszych. Bez znaczenia dla sprawy jest to, iż wcześniejsze zmiany studium (niezaskarżone do sądu administracyjnego), uchwalane były

w ten sam sposób. Ewentualne wadliwości w trakcie poprzednich procedur nie mogą uzasadniać dalszego trwania w błędzie organu gminy w kolejnych postępowaniach.

Poniżej przedstawiono jedynie część zmian, dokonanych w części tekstowej, tj. w ramach załącznika nr 1 do uchwały:

- Tom I pn. Synteza, Dział 1 pn. Wprowadzenie, Rozdział 1.1. pn. Podstawa prawno-formalna opracowania, bez jakiegokolwiek wyróżnionej zmiany, a nawet pomimo jednoznacznego zapisu sugerującego, iż: „Zmiany ustaleń Studium w części tekstowej oznaczono szarym tłem”, dokonano całkowitej zmiany treści rozdziału;
- Tomu I pn. Synteza, Dział 1 pn. Wprowadzenie, Rozdział 1.7. pn. Podstawa prawno-formalna opracowania, wykreślono, bez jej wyróżnienia, następującą treść: „Zakłada się kontynuację oraz weryfikację, w przypadku zmiany uwarunkowań przestrzennych, społeczno-gospodarczych lub prawnych, dotychczasowej polityki przestrzennej zawartej w uchwałach Rady Gminy Stara Biała, w szczególności: 1) Zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Biała, Kierunki zagospodarowania przestrzennego – uchwała Nr 244/XXX/10 Rady Gminy Stara Biała z dnia 14 października 2010 r.; 2) Programu ochrony środowiska dla gminy Stara Biała na lata 2012-2016 z perspektywą do roku 2019 – uchwała Nr 135/XVII/12 Rady Gminy Stara Biała z dnia 29 listopada 2012 r.; 3) Strategii Rozwoju Gminy Stara Biała na lata 2015-2025 – uchwała Nr 91/X/15 Rady Gminy Stara Biała z dnia 30 grudnia 2015 r.”;
- Tomu I pn. Synteza, Dział 3 pn. Synteza projektu Studium, Rozdział 3.1. pn. Synteza uwarunkowań, dokonano bez jakiegokolwiek wyróżnienia, modyfikacji punktu 21 polegającego na częściowym wykreśleniu treści, przy jednoczesnym nadaniu nowego ich brzmienia; w uchwale zmienianej treść tego punktu brzmiała: „Plan zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego wskazuje do realizacji na terenie Gminy inwestycje infrastrukturalne polegające na: budowie linii elektroenergetycznej o napięciu 400 kV, rozbudowie stacji 400/110 kV Płock (Kruszczewo), rozbudowie gazociągu Rembelszczyzna-Gustorzyn (zrealizowane), budowie drogi stanowiącej obejście miejscowości Maszewo Duże i Sikórz, rozbudowie skrzyżowania drogi wojewódzkiej nr 559 z drogą powiatową nr 2907W, poprawę bezpieczeństwa stopnia wodnego Włocławek, budowę sieci telekomunikacyjnej w ramach projektu „Internet dla Mazowsza”, budowę systemów melioracyjnych urządzenia korytowego, modernizację zbiorników wodnych i stawów wodnych, prowadzenie prac studialnych i projektowych dla budowy linii KDP Warszawa – Płock – Włocławek – Bydgoszcz – Gdańsk.”; z kolei uchwała zmieniająca w tym punkcie określa, iż: „Plan zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego 2018 wskazuje do realizacji na terenie Gminy inwestycje: rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 559 w km 45+135 do 46+700 przejście przez Maszewo Duże – poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, rozbudowę/modernizację Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych w Kobiernikach w zakresie instalacji do przetwarzania odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (do 2024 r.), nowe punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych – 3PSZOKi (do 2020 r.), prace na linii kolejowej nr 33 Płock – Sierpc, uzęglownienie drogi wodnej E40, budowę drogi ekspresowej nr 10 Toruń – S7, budowę linii 400kV Płock – Olsztyn Mątki (KPZK), Rzeka Wierzbica - udroźnienie koryta wraz z odbudową budowli regulacyjnych i przebudową przepustów na terenie gm. Bielsk i Stara Biała, Rzeka Brzeźnica - zapewnienie odpowiedniej przepustowości koryta w km 10+000-17+524 gm. Radzanowo, Stara Biała, meliorację gruntów rolnych - Proboszczewice zad. III.” (kolorem zielonym zawierającym podkreślenie oznaczono nową

treść); tym samym reszta treści została faktycznie wykreślona (z wyjątkiem pojedynczych wyrazów lub części wyrazów);

- Tomu I pn. Synteza, Dział 3 pn. Synteza projektu Studium, Rozdział 3.2. pn. Synteza zasad ochrony i kierunków rozwoju, dokonano bez jakiegokolwiek wyróżnienia, modyfikacji ustaleń odnoszących się do terenów zamkniętych poprzez zmianę dotychczasowego brzmienia: „W zakresie granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych w Studium wskazano granice terenów zamkniętych związanych z przebiegiem linii kolejowej”, na następujące brzmienie: „W zakresie **granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych** w Studium wskazano granice terenów zamkniętych ustalonych ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa: 1) ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu (Decyzja Nr 3 Ministra Infrastruktury z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych) 2) ustalonych przez ministra właściwego do spraw energii.(Decyzja Nr 1 Ministra Energii z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa)”;
- Tomu III pn. Kierunki zagospodarowania, Dział 3 pn. Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy, Rozdział 3.4. pn. Przeznaczenie terenów. Wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, kolorem szarym wskazano zmiany jakich dokonano w tekście zmiany studium, w stosunku do uchwały z 2017 r., przy czym nie są to wszystkie zmiany, których faktycznie dokonano; oznaczenie jedynie niektórych zmian w części tekstowej sugeruje, że pozostałe z nich wynikają z poprzednich regulacji, co nie znajduje odzwierciedlenia w obu aktach planistycznych; poniżej przedstawiono poglądowo zakres faktycznych, dodatkowych, zmian jakich dokonano w zestawieniu tabelarycznym nr 45:

Tab. 45. Użytkownie terenów w gminie Stara Biała.

Stan istniejący		Stan projektowany	
Sposób użytkowania terenu	Powierzchnia (ha)	Sposób użytkowania terenu	Powierzchnia (ha)
Tereny zamieszkałowane	Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (307,8 ha)	Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (240,9 ha)	1089,6
	Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług (13,7 ha)	Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług (840,1 ha)	
	Tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (7,3 ha)	Tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (8,6 ha)	
	Tereny zabudowy zagrodowej	Tereny zabudowy zagrodowej i usług	249,6
	Tereny zabudowy usługowej	Tereny zabudowy usługowej	25,3
	Tereny sportu i rekreacji	Tereny sportu i rekreacji	7,1
	Tereny turystyczno-rekreacyjne	Tereny turystyczno-rekreacyjne	3,0
	Tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów i usług	Tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów i usług	405,4
	Tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów	Tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów	212,5
	Tereny obiektów produkcyjnych w gospodarstwach rolnych	Tereny obiektów produkcyjnych w gospodarstwach rolnych	24,2
	Tereny eksploatacji powierzchniowej	Tereny obszarów i terenów ośmicych	4,4
	Tereny kolei (zaliczone i niezaliczone do terenów zamkniętych)	Tereny kolei	9,1
	Tereny infrastruktury technicznej	Tereny zamknięte związane z przebiegiem kolei	45,8
Tereny zabudowane nieużytkowane	Tereny infrastruktury technicznej	82,9	
	Tereny zieleni urządzonej i usług	15,9	
Razem	1117,8	Razem	2174,8
Tereny rolnicze, w tym grunty orne, sady oraz łąki i pastwiska	8162,9	Tereny rolnicze oraz tereny łąk i pastwisk	7199,2
Tereny zadrzewione	227,9	Tereny rolnicze do zalesienia	154,3
Lasy	1258,4	Lasy	1225,2
Tereny zieleni naturalnej doliny rzecznej	17,6	Tereny zieleni naturalnej doliny rzecznej	32,9
Tereny zieleni urządzonej	10,7	Tereny zieleni urządzonej	16,7
Tereny omeniarzy (czynnych i nieczynnego)	4,2	Tereny omeniarzy (czynnych i nieczynnego)	5,6
Tereny wód powierzchniowych (stałych i płynących)	312,9	Tereny wód powierzchniowych	303,3
Razem	1831,7	Razem	1738,0
RAZEM	11112,0	RAZEM	11112,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie inwentaryzacji urbanistycznej przeprowadzonej dla potrzeb Studium.

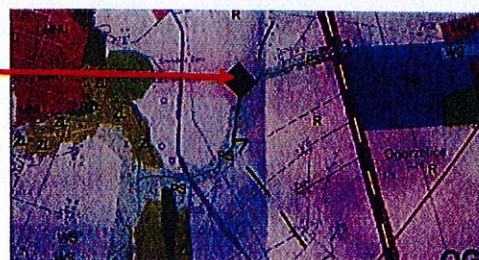
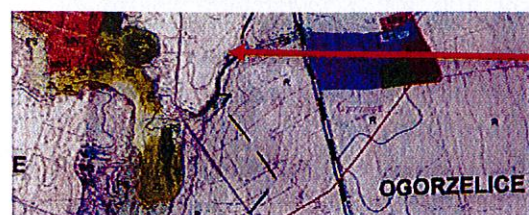
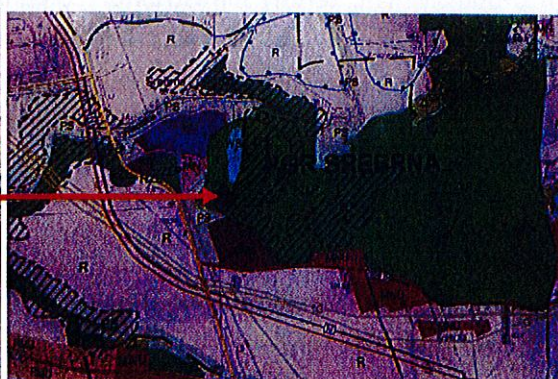
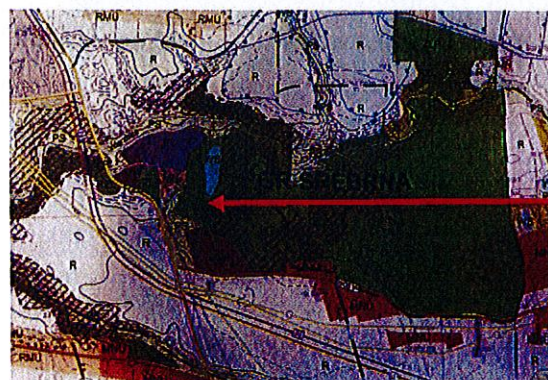
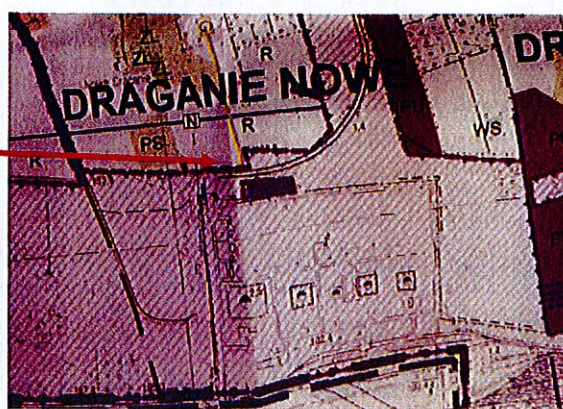
Tab. 45. Użytkownie terenów w gminie Stara Biała.

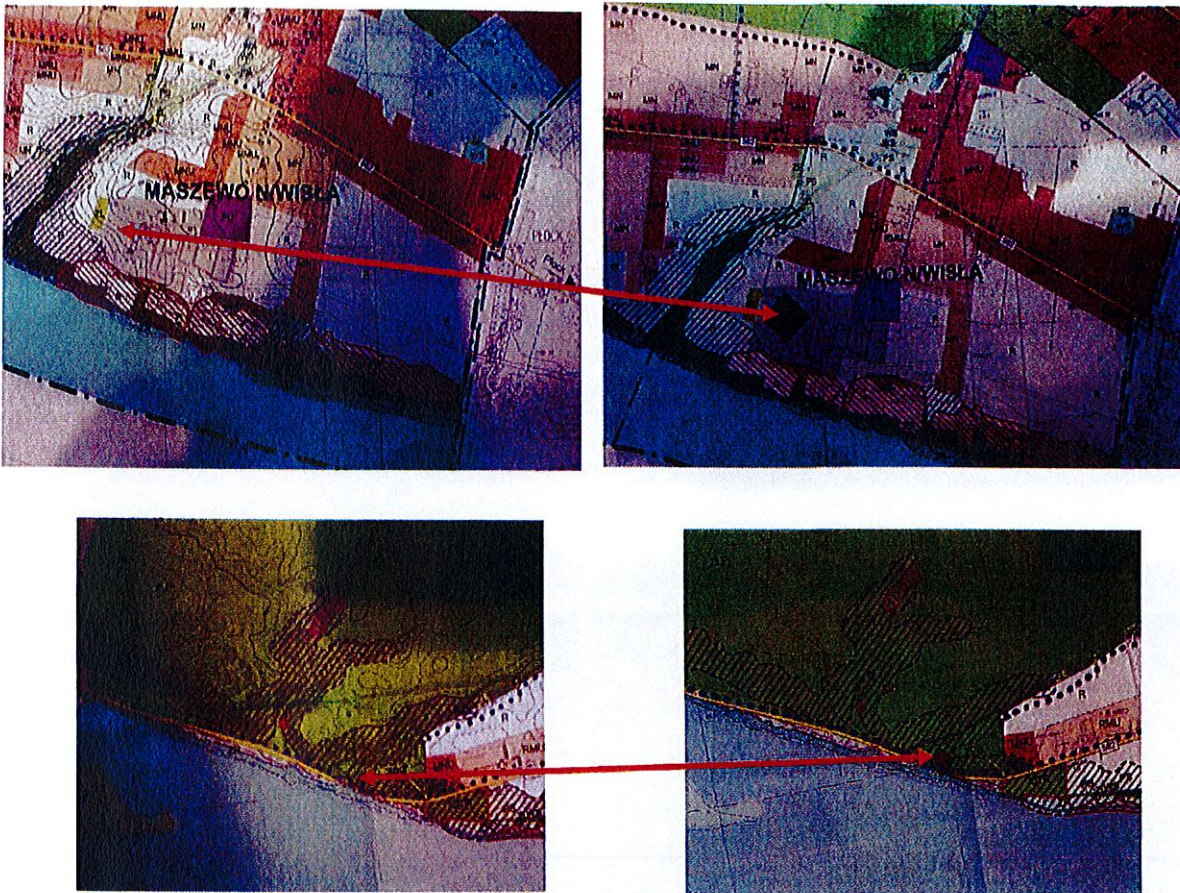
Stan istniejący		Stan projektowany	
Sposób użytkowania terenu	Powierzchnia (ha)	Sposób użytkowania terenu	Powierzchnia (ha)
Tereny zamieszkałowane	Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (307,8 ha)	Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (241,1 ha)	1089,6
	Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług (13,7 ha)	Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług (839,9 ha)	
	Tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (7,3 ha)	Tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (8,6 ha)	
	Tereny zabudowy zagrodowej	Tereny zabudowy zagrodowej i usług	249,6
	Tereny zabudowy usługowej	Tereny zabudowy usługowej	14,9
	Tereny sportu i rekreacji	Tereny sportu i rekreacji	7,1
	Tereny turystyczno-rekreacyjne	Tereny turystyczno-rekreacyjne	3,0
	Tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów i usług	Tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów i usług	388,3
	Tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów	Tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów	239,6
	Tereny obiektów produkcyjnych w gospodarstwach rolnych	Tereny obiektów produkcyjnych w gospodarstwach rolnych	29,2
	Tereny eksploatacji powierzchniowej	Tereny obszarów i terenów ośmicych	8,3
	Tereny kolei (zaliczone i niezaliczone do terenów zamkniętych)	Tereny kolei	4,2
	Tereny infrastruktury technicznej	Tereny zamknięte związane z przebiegiem kolei	45,8
Tereny zabudowane nieużytkowane	Tereny infrastruktury technicznej	81,9	
	Tereny zieleni urządzonej i usług	15,9	
Razem	1117,8	Razem	2167,8
Tereny rolnicze, w tym grunty orne, sady oraz łąki i pastwiska	8162,9	Tereny rolnicze oraz tereny łąk i pastwisk	7203,0
Tereny zadrzewione	227,9	Tereny rolnicze do zalesienia	152,7
Lasy	1258,4	Lasy	1225,2
Tereny zieleni naturalnej doliny rzecznej	17,6	Tereny zieleni naturalnej doliny rzecznej	32,9
Tereny zieleni urządzonej	10,7	Tereny zieleni urządzonej	16,7
Tereny omeniarzy (czynnych i nieczynnego)	4,2	Tereny omeniarzy (czynnych i nieczynnego)	5,7
Tereny wód powierzchniowych (stałych i płynących)	312,9	Tereny wód powierzchniowych	308,5
Razem	1831,7	Razem	1741,7
RAZEM	11112,0	RAZEM	11112,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie inwentaryzacji urbanistycznej przeprowadzonej dla potrzeb Studium.

Organ nadzoru stwierdził również szereg zmian w części graficznej studium.

Przedmiotowe zmiany dotyczą m.in. załącznika nr 3 do uchwały, arkusz 1/2 pn. „Kierunki. Struktura przestrzenna Gminy. Przeznaczenie terenów”. Poniżej przedstawiono w formie graficznej zmiany jakich dokonano względem uchwały Nr 197/XXII/17 Rady Gminy Stara Biała.





Powyższym działaniem doszło m.in. do:

- **kierunkowej zmiany przeznaczenia, z obszarów funkcjonalnych określonych, jako obszary oznaczone symbolem P** – określone jako tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów dla których dopuszcza się m.in. funkcje usługowe wyłącznie jako towarzyszące obiektom produkcyjnym, tereny infrastruktury technicznej, urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW z wyjątkiem elektrowni wiatrowych, **na obszary oznaczone symbolem R**, określone jako tereny rolnicze, dla których dominującą ma być funkcja rolnicza zaś funkcją dopuszczalną m.in.: zabudowa zagrodowa, obiekty służące produkcji rolniczej, magazynowaniu i obrotowi produktami rolniczymi, przetwórstwu rolno – spożywczemu, obiekty i urządzenia służące retencjonowaniu wód; należy przy tym zauważyć, iż kierunkowa zmiana przeznaczenia nie została określona na rysunku studium; ponadto zmiana ta wykracza poza zakres ustaleń określonych w uchwale Rady Gminy Stara Biała Nr 123/XII/20 z 19 marca 2020 r.;
- dopisania obszarów określonych, jako PG, stanowiących obszar eksploatacji powierzchniowej, dla których studium dopuszcza również powstanie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW z wyjątkiem elektrowni wiatrowych; należy przy tym zauważyć, iż kierunkowa zmiana przeznaczenia nie została określona na rysunku studium; ponadto zmiana ta wykracza poza zakres ustaleń określonych w uchwale Rady Gminy Stara Biała Nr 123/XII/20 z 19 marca 2020 r.;
- wprowadzenie nowych symboli, które dodatkowo nie znajdują wyjaśnienia w legendzie załącznika nr 3, arkusz 1/2; ponadto zmiana ta wykracza poza zakres ustaleń określonych w uchwale Rady Gminy Stara Biała Nr 123/XII/20 z 19 marca 2020 r.

Reasumując, stwierdzić należy, iż:

- samo studium winno zostać sporządzone w granicach administracyjnych gminy, bez wyłączenia jakiegokolwiek obszaru;
- sporządzając zmianę studium, w odniesieniu do ściśle delimitowanego obszaru, obowiązkiem Rady Gminy Stara Biała, było sporządzenie zmiany studium z uwzględnieniem poprzednich ustaleń jego ustaleń, przy obligatoryjnym wyróżnieniu dokonywanych zmian;
- wyróżnienie dokonywanych zmian winno umożliwiać jednoznaczną identyfikację treści, która została usunięta, zmieniona, a także dodana;
- wyróżnienie dokonywanych zmian winno dotyczyć zarówno części tekstowej, jak i graficznej;
- ustalenia poszczególnych części – zarówno tekstowej, jak i graficznej – winny być spójne wewnętrznie;
- przestrzeganie zakresu upoważnienia do dokonywania konkretnych zmian, stosownie do zakresu określonego w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium;
- wyjaśnienie wszystkich użytych symboli, w ramach legendy, dedykowanej do konkretnego arkusza rysunku zmiany studium.

Brak spełnienia powyższych wymagań oznacza, istotne naruszenie art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 3 i ust. 3a, art. 10, art. 12 ust. 1 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4, § 7 pkt 1, 3, 4 i 5 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Ponadto sformułowanie nowych ustaleń w części kierunków zagospodarowania przestrzennego wykraczających poza granice wskazane w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium należy również rozważać w kategorii istotnego naruszenia trybu sporządzania zmiany studium. Należy bowiem pamiętać, iż cała procedura planistyczna, w tym m.in. niezbędne ogłoszenia, obwieszczenia wskazywały, iż przedmiotem zmiany studium jest jedynie wprowadzenie granic terenu zamkniętego, nie zaś kierunkowa zmiana innych obszarów. Powyższe oznacza istotne naruszenie trybu sporządzania zmiany studium, w związku z istotnym naruszeniem art. 17, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także częściowo, istotnego naruszenia trybu sporządzania zmiany studium, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Należy także zauważyć, iż z uwagi na liczbę oraz charakter stwierdzonych naruszeń organ nadzoru, w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym skupił się jedynie na najważniejszych z nich.

Należy przy tym podkreślić, iż stwierdzając nieważność uchwały w całości, możliwe będzie kontynuowanie rozpoczętej procedury planistycznej, w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., z zastrzeżeniem, że w podstawie prawnej ponownie podejmowanej uchwały należy przywołać ww. przepis.

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 nieściśłość 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 szeregu ustaleń oraz sporządzenia ustaleń 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, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścistość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 174/XIX/20 Rady Gminy Stara Biała z 26 listopada 2020 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Biała”, 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 elektronicznie/

