



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.68.2014.RM

Warszawa, 9 czerwca 2014 r.

URZĄD GMINY  
w Kadzidło  
Wpłynęło dn. 13.06.2014  
Nr ...1434... zat. ....

P. T. Pomyś  
P. G. Łodziejewski  
Cyż

Rada Gminy Kadzidło  
ul. Targowa 4  
07 - 420 Kadzidło

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318, z 2014 r. poz. 379)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/312/2014 Rady Gminy Kadzidło z dnia 16 maja 2014 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło”.

### Uzasadnienie

Rady Gminy Kadzidło na sesji w dniu 16 maja 2014 r. podjęła uchwałę Nr XLIV/312/2014 „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 12 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 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 rozstrzygnąć, 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 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) i zawartych w nim ustaleń. 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 ww. ustawy.

Z kolei tryb procedury uchwalenia studium odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień (art. 11 i 12 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

Ustawa o p.z.p. reguluje 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. Ustawa odnosi się przy tym 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.

**Organ nadzoru wskazuje, że kluczowym dla niniejszej sprawy jest okoliczność nie uwzględnienia, w sporządzanej zmianie studium, wcześniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego, znak: LEX-I.4131.167.2012.RM z dnia 5 listopada 2012 r. na mocy, którego stwierdzono nieważność uchwały Nr XXIV/151/2012 Rady Gminy Kadzidło z dnia 5 października 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło, w części wykraczającej poza ustalenia dotyczące działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 187/16 i 187/18 położonych**

w obrębie ewidencyjnym nr 16 – Piasecznia, jednostka ewidencyjna Kadzidło.

W przytoczonym powyżej rozstrzygnięciu nadzorczym zarzucono Radzie Gminy Kadzidło, w szczególności naruszenie art. 9 ust. 1, art. 11 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Z przeprowadzonej wówczas, przez organ nadzoru, analizy porównawczej ujednolicego tekstu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Rady Gminy Kadzidło Nr XXIV/151/2012 z dnia 5 października 2012 r. z tekstem studium, stanowiącym załącznik do uchwały Nr XIX/172/2000 z dnia 29 listopada 2000 r. wynikało, iż organ uchwałodawczy dokonał znaczących zmian, i to nie tylko o charakterze redakcyjnym, ale również merytorycznym wykraczającym poza wskazany w uchwale przystąpieniowej zakres obszarowy. Wskazać przy tym należy, że zmieniane studium sporządzone zostało pod rządami nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), która określała inne wymogi m.in. w zakresie treści studium. Zakres ustaleń studium, sporządzanego w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o p.z.p. jest merytorycznie odmienny. Ustawodawca w znaczący sposób zmienił bowiem wymogi dotyczące zarówno uwarunkowań, jak i kierunków rozwoju przestrzennego. Niemniej jednak, skoro wolą ustawodawcy było zachowanie mocy obowiązującej studiów uchwalonych pod rządami ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, to oznacza to, że studium takie, pomimo tego, że nie odpowiada ono obecnie obowiązującym wymogom prawa, zachowuje swoją moc obowiązującą. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego. Utrzymanie w mocy aktów planistycznych (studiów, a także planów miejscowych), sporządzonych pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają z koegzystencji nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzedniej regulacji. W szczególności sytuacja ta odnosi się do dokonywanych zmian w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, sporządzonym w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego studium w odniesieniu do niewielkiego obszaru gminy, obejmując teren zaledwie dwóch działek ewidencyjnych, musi bowiem 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 (vide art. 9 ust. 3 ustawy o p.z.p.). W praktyce, w wielu przypadkach, sporządzenie takiej zmiany może być niewykonalne. Prawidłowe, z punktu widzenia obecnego porządku prawnego, zmiany uzależnione są *de facto* od zawartości merytorycznej studium sporządzonego w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz zakresu i charakteru wprowadzonych zmian, które muszą wszak odpowiadać wymogom ustawy o p.z.p. Istotne jest przy tym, jakie zmiany zaszły również na terenie objętym samą zmianą, i to zarówno w przestrzeni, ale również w samym prawodawstwie, które odnosi się do obszaru objętego zmianą.

W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 5 listopada 2012 r., znak: LEX-I.4131.167.2012.RM, wskazano, że dokonując zmian w obowiązującym studium, sporządzonym w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, dla dwóch działek ewidencyjnych, organ uchwałodawczy, w sposób szczególny związany był przepisem:

- art. 9 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 10, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.
- §§ 4, 6 i 7, w związku z § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233) [§ 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 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],

jak również swoją uchwałą Nr VI/42/2011 z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kadzidło w części dotyczącej obszarów położonych w obrębie ewidencyjnym Piasecznia. Uwzględniając przywołane powyżej przepisy Rada Gminy Kadzidło winna więc wówczas sporządzić zmianę studium, w ten sposób, że dla działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 187/16 i 187/18 z obrębu Piasecznia, powinna odnieść ustalenia merytoryczne zgodnie z wymogami określonymi w art. 10 ustawy o p.z.p. oraz w przywołanym powyżej rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zaś w pozostałym zakresie winno obowiązywać studium, w brzmieniu nadanym uchwałą Nr XIX/172/2000 z dnia 29 listopada 2000 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło. Tymczasem Rada Gminy Kadzidło podejmując uchwałę Nr XXIV/151/2012 dokonała całkowitej zmiany treści tekstu studium, w ten sposób, że przeredagowała oraz dostosowała ustalenia merytoryczne, dla całego obszaru gminy Kadzidło, do wymogów wynikających z art. 10 ustawy o p.z.p., formułując faktycznie nowe ustalenia w części dotyczącej zarówno uwarunkowań, ale również, co istotniejsze, w części przedstawiającej kierunki rozwoju przestrzennego. Dla przykładu:

- wprowadzono całkowicie nowe ustalenia dotyczące m.in. uwarunkowań wynikających ze stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony (Dział II pn. *Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy*, Rozdz. 2 tekst studium), czy też uwarunkowań wynikających z warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia (Dział II pn. *Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy*, Rozdz. 5 tekst studium), jedynie z częściowym uwzględnieniem ustaleń studium z 2000 r.;
- wprowadzono całkowicie nowe ustalenia dotyczące m.in. kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów wyłączonych spod zabudowy (Dział III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy*, Rozdz. 2 tekstu studium), w którym wyszczególniono nowe tereny wyłączone spod zabudowy, w tym m.in. tereny znajdujące się w strefach ochronnych linii elektroenergetycznych, istniejących i projektowanych gazociągów, sformułowano ustalenia dotyczące zakazu zabudowy od linii brzegowych wód płynących, rowów melioracyjnych, skarp tarasów rzecznych; Wykluczono również zabudowę, ze względu na ochronę wartości przyrodniczych na terenach: wód, lasów, zalesień, na terenach podmokłych, pastwiskach III i IV klasy bonitacyjnej, czy też na terenach rezerwowanych na potrzeby tworzenia rezerwatów; Sformułowano również ustalenia dotyczące wskaźników dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenów, w tym dla terenów zabudowy mieszkaniowej, określono wskaźniki minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek oraz szerokości ich frontów, wskaźniki w zakresie miejsc parkingowych, wysokości zabudowy, szerokości dróg istniejących i projektowanych;
- wprowadzono nowe ustalenia w zakresie: energetyki (Dział III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy*, Rozdz. 7.2.4. tekstu studium), telekomunikacji (Dział III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy*, Rozdz. 7.2.5. tekstu studium), wyznaczenia obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym (Dział III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy*, Rozdz. 8 i 9 tekstu studium), kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej (Dział III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy*, Rozdz. 12 tekstu studium).

**Z rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z dnia 5 listopada 2012 r. znak: LEX-I.4131.167.2012.RM** wynikało również, iż:

- przeredagowano oraz wprowadzono nowe ustalenia na rysunku studium przedstawiającym kierunki rozwoju przestrzennego (załącznik nr 2 do uchwały Nr XXIV/151/2012), w ten sposób, że sporządzono „nowy” rysunek studium z nowymi ustaleniami, również poza terenem objętym zmianą, m.in. w zakresie określonych na rysunku studium planowanych linii energetycznych, czy też wskazanych „zasięgów obszaru Natura 2000”;
- dokonana zmiana studium nie polegała tylko na modyfikacji ustaleń w zakresie przeznaczenia terenu dla działek nr ew. 187/16 i 187/18 z obrębu Piasecznia, zgodnie z uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium, ale przede wszystkim polegała na zmianie ustaleń studium w zakresie dotyczącym uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego, odnoszących się do obszarów nie objętych uchwałą o przystąpieniu do sporządzania jego zmiany; co więcej znaczna część ustaleń dotyczy obszaru całej gminy, przy czym z zamieszczonej na stronie 5 tekstu studium informacji wynika, że: „Zmiana studium (zgodna z Uchwałą Nr VI/42/2011) obejmuje lokalizację nowych terenów powierzchniowej eksploatacji torfu – na dz. o nr ewid. 187/16 i 187/18 w obrębie Piasecznia. Ponadto w zmianie studium ujawnia się niezależnie od Uchwały Nr VI/42/2011 oraz zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: obszary chronione (Natura 2000 i Rezerwat przyrody), planowana rozbudowę / przebudowę drogi krajowej nr 53 (zgodnie z ustaleniami zawartymi w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego) oraz planowaną budowę dwutorowej elektroenergetycznej linii napowietrznej 2x400 kV po trasie istniejącej linii 220 kV (zgodnie z planem rozwoju Krajowej Elektroenergetycznej Sieci Przesyłowej)”;
- wprowadzenie ustaleń wykraczających poza zakres zmian zdefiniowanych w uchwale przystąpieniowej, wynikało również z ustaleń zawartych w Dziale I pn. *Wprowadzenie*, Rozdz. 2 pn. *Przedmiot i cel opracowania* (tekst studium str. 6); skutkiem tak wprowadzonych zmian było powstanie ewidentnej sprzeczności pomiędzy samą uchwałą, a jej załącznikiem Nr 1, tj. ujednoliconym tekstem studium a załącznikiem Nr 2 (plansza nr 2) przedstawiającym kierunki rozwoju przestrzennego, która jest „nowym” załącznikiem graficznym, nie zaś tylko załącznikiem z wyróżnioną zmianą, jak również wewnętrzną sprzeczność samego ujednoliconego tekstu studium, zawartą w części wstępnej, z faktycznie wykonanymi zmianami, m.in. w części dotyczącej kierunków rozwoju przestrzennego; Skoro bowiem we wstępie (strona 5 ujednoliconego tekstu studium) wskazano, jaki jest zakres zmian, to przedmiotowe zapisy nie są zgodne z faktycznie wykonanymi zmianami, które dotyczą również innych ustaleń studium; zmiany te dokonane zostały bez stosownego umocowania w intencyjnej uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium;
- przez uchwalenie zmiany studium i objęcie jej ustaleniami terenu innego aniżeli określony w uchwale „przystąpieniowej”, doszło do naruszenia art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., ale również art. 11 ustawy o p.z.p.; Granice obszaru objętego projektem zmiany studium, wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzenia wiążą bowiem organy gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia zmiany studium, stąd uchwalona zmiana studium nie może regulować obszaru wykraczającego poza terytorium ustalone w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzenia, ponieważ stanowiłoby to naruszenie właściwości organu gminy;
- gmina wprowadziła w błąd tych mieszkańców, którzy nie byli świadomi, iż zmiana studium dotyczy również innych istotnych kwestii, które w przypadku sporządzania przyszłych planów miejscowych, musiałyby zostać w nich uwzględnione (np. ustalenia w zakresie terenów wyłączonych z zabudowy, wprowadzone ustaleniami studium wskaźniki itp.), zaś organ sporządzający projekt zmiany studium, informował mieszkańców m.in. poprzez ogłoszenie zamieszczone w „Tygodniku Ostrołęckim” z dnia 24.05.2011 r., obwieszczenie zamieszczone

na tablicy ogłoszeń urzędu gminy oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium, z informacją, że „zakres zmian obejmuje obszary w granicach działek o numerach ewidencyjnych 187/16 i 187/18 położonych w obrębie ewidencyjnym nr 16 – Piasecznia”; W tożsamy sposób dokonano obwieszczeń i ogłoszeń o wyłożeniu projektu zmiany studium do publicznego wglądu (m.in. obwieszczenie Wójta Gminy Kadzidło z dnia 20 lipca 2012r. znak: PA-6720.1.2011 oraz ogłoszenia zamieszczonego w „Tygodniku Ostrołęckim”);

- sporządzający zmianę studium zawiadomił o przystąpieniu do sporządzenia zmiany właściwe instytucje i organy oraz opiniując i uzgadniając projekt zmiany, również wskazywał na zamiar dokonania zmiany studium jedynie dla działek o numerach ewidencyjnych 187/16 i 187/18 położonych w obrębie ewidencyjnym nr 16 – Piasecznia;
- przy podejmowaniu uchwały doszło do naruszenia zasad sporządzania studium, istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, a także, naruszenia właściwości organów w związku ze sporządzeniem zmiany studium dla obszaru innego aniżeli określony w uchwale przystąpieniowej.

Równocześnie Wojewoda Mazowiecki wskazał, że z uwagi na istotny interes społeczny, oraz z uwagi na fakt, iż studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest podstawowym narzędziem planistycznym, zaś jego brak utrudniać będzie prawidłowe gospodarowanie przestrzenią na terenie Gminy Kadzidło, w drodze wyjątku odstąpiono od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w odniesieniu do całej uchwały, stwierdzając nieważność wszystkich ustaleń studium (zarówno części tekstowej, jak i graficznej) z wyjątkiem działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 187/16 i 187/18 położonych w obrębie ewidencyjnym nr 16 – Piasecznia, jednostka ewidencyjna Kadzidło. **Ponadto organ nadzoru zobligował Radę Gminy Kadzidło do uwzględnienia wymagań, wynikających z ww. rozstrzygnięcia, przy kolejno podejmowanych uchwałach w sprawie zmiany studium**, wskazując ponadto, że dla działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 187/16 i 187/18 położonych w obrębie ewidencyjnym nr 16 – Piasecznia, jednostka ewidencyjna Kadzidło, zastosowanie będzie miała uchwała Nr XXIV/151/2012 Rady Gminy Kadzidło z dnia 5 października 2012 r., zaś dla pozostałego obszaru gminy zastosowanie będzie miało Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło, przyjęte zgodnie z uchwałą Nr XIX/172/2000 Rady Gminy w Kadzidło z dnia 29 listopada 2000 r.

Podejmując w dniu 16 maja 2014 r. uchwałę Nr XLIV/312/2014 w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło, organ uchwalodawczy, **nie uwzględnił rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z dnia 5 listopada 2012 r. znak: LEX-I.4131.167.2012.RM. Oznacza to, że uchwalając kolejną zmianę studium pozostawiono zarówno zapisy w części tekstowej oraz w graficznej bez zmian, pomimo stwierdzenia ich nieważności.**

Stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 3 ustawy o p.z.p. „*Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy*”. Z kolei stosownie do ustaleń § 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 ustawy o p.z.p., wykląda się do publicznego wglądu w formie ujednoczonego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany, który stanowi załącznik do uchwały w sprawie uchwalenia zmiany studium.

Uchwalając kolejną zmianę studium, bez uwzględnienia wcześniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego, w konsekwencji doszło do ponownego naruszenia:

- art. 9 ust. 1 i ust. 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, co stanowi o naruszeniu zasad oraz o istotnym naruszeniu trybu sporządzania zmiany studium, a w konsekwencji skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru wskazuje na doniosłe konsekwencje tak poczynionych ustaleń planistycznych. Konsekwencje wskazanych powyżej naruszeń należy w niniejszej sprawie oceniać przede wszystkim przez pryzmat celu, w jakim wprowadzono regulację przytoczonego powyżej § 8 rozporządzenia. Nie ulega wątpliwości, że ma on zapewniać czytelne i zrozumiałe dla adresatów wprowadzanie zmian w studium. Niejednokrotnie bowiem odczytanie tekstu studium z uwzględnieniem wprowadzonych zmian wyłącznie na podstawie samej uchwały zmieniającej może być utrudnione z tego względu, że nie mamy do czynienia z aktem normatywnym wymagającym zastosowania technik legislacyjnych, lecz z aktem polityki przestrzennej gminy często różnie redagowanym. W stanie faktycznym niniejszej sprawy, sporządzenie kolejnej zmiany studium bez poprawnie ujednoliconej formy studium, która nie została wykonana również na etapie wcześniejszych zmian, uniemożliwia prawidłowe odczytanie tekstu, ale również rysunku studium. Potwierdzają to przedstawione we wcześniejszym rozstrzygnięciu, a aktualne na gruncie uchwały Nr XLIV/312/2014 okoliczności wskazujące na wewnętrzną niespójność i nieczytelność samej uchwały nowelizującej oraz niespójność załączników. W ocenie organu nadzoru na podstawie tego aktu nie można jednoznacznie ustalić, które fragmenty studium faktycznie zostały zmienione i w jaki sposób. Utrudnia to w znaczny sposób, a nawet uniemożliwia ustalenie rzeczywistego kształtu nowelizacji, a w konsekwencji prawidłowe odczytanie aktualnych kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na poszczególnych jej obszarach, co może mieć szczególne znaczenie na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLIV/312/2014 Rady Gminy Kadzidło z dnia 16 maja 2014 r. „w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło” w całości, 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.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY  
Jacek Kozłowski