



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 07 marca 2023 r.

Poz. 2942

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.48.2023.RM

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 6 marca 2023 r.

dotyczy uchwały Nr 710/LVI/2023 Rady Miejskiej w Radzyminie z 30 stycznia 2023 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Słupno na terenie gminy Radzymin”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 06 marca 2023 r.

WNP-I.4131.48.2023.RM

Rada Miejska w Radzyminie

Pl. Tadeusza Kościuszki 2

05 – 250 Radzymin

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 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 710/LVI/2023 Rady Miejskiej w Radzyminie z 30 stycznia 2023 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Słupno na terenie gminy Radzymin”.

Uzasadnienie

Na sesji 30 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Radzyminie podjęła uchwałę Nr 710/LVI/2023 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Słupno na terenie gminy Radzymin”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 67a ust. 5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych

w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego 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 planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., 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.

Jedną z zasad sporządzenia planu miejscowego jest jego sporządzenie zgodnie z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p.

Wiążący charakter studium wynika także z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania, czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium, z tym jednak zastrzeżeniem, że w dacie uchwały przyjmującej plan miejscowy musi istnieć wykonalne, obowiązujące studium.

Chociaż studium nie ma 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. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

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).*

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

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie skrepowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic może stanowić istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami zawartości aktu planistycznego, o którym mowa w art. 10 ustawy o p.z.p.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 9, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. Standardy dokumentacji planistycznej, w tym dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych określiło, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p., rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), w brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie.

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.

Ustawodawca, na mocy przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., dopuszcza zatem dokonanie zmian, w odniesieniu do już obowiązującego na terenie danej gminy studium. **W takiej sytuacji niezbędne jest dokonanie aktualizacji wszystkich nieaktualnych treści, wpływających na treść dokonywanej zmiany, przy uwzględnieniu obowiązku spełnienia obecnych wymogów ustawowych, tj. obowiązującego porządku prawnego, albowiem taki obowiązek wynika z art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p.**

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, 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.

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. (...)”.*

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 ujednoliczonego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany.*** 3. *Ujednolicona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy.”.*

Konsekwencją zmiany studium będzie więc sytuacja, w której **kolejno dokonywane zmiany 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. Istotą zmiany jest bowiem fakt, że ustalenia studium, które nie są przedmiotem zmiany, wynikają nie ze zmiany ale z treści pierwotnej (w rozumieniu wcześniejszej) uchwały.**

Tekst ujednolicony studium nie może być 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. W przypadku dokonania zmian w części graficznej studium, analogicznie jak w przypadku tekstu, także rysunek zmiany studium winien w sposób jednoznaczny wskazywać, wszelkie zmiany jakie zostały dokonane od podjęcia pierwotnego studium.

Powyższe wynika również z jednoznacznego stanowiska judykatury.

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 zmianą 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 ujednolicony 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 wszak 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 wszak niezbędne do tego, by zestawić 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 ujednoliconą 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 ujednoliconej 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 ujednoliconego 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 Sąd 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 ujednocionej 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 wprawdzie 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.). Szczególna 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 ujednocioną formę tekstu studium. **Szczególna 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."*

Na konieczność zachowania pełnej spójności przyjmowanych rozwiązań przestrzennych, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, przy kolejnych zmianach studium wskazywał także m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 20 lutego 2019 r. w sprawie sygn.

akt II SA/Gd 609/18 stwierdzając, iż: „Ponadto, z analizy części graficznej studium zarówno w zakresie załącznika nr 2 i nr 2A, wynika, że na niezmieniony graficznie obszar "terenów rolniczych związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych – wyłączonych z zabudowy mieszkaniowej" naniesiono jednocześnie oznaczenia w postaci brązowych ukośnych linii, którym przypisano przeznaczenie "na cele mieszkalnictwa, usług nieprodukcyjnych, rekreacji i obsługi turystyki". W ten sposób naruszono jeden z wymogów obowiązujących przy sporządzaniu rysunku projektu studium, określonych w przepisie § 7 pkt 3 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 ze zm.), zwanego dalej rozporządzeniem, który stanowi, że **przy sporządzaniu rysunku projektu studium należy używać oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z rysunkiem projektu studium. W zaskarżonej uchwale to powiązanie zostało zaburzone, albowiem pomimo przewidzianej w części tekstowej zmiany studium korekty granic terenów rolniczych z wyłączeniem zabudowy mieszkaniowej w celu wprowadzenia na części obszaru działek nr (...) i (...) nowego przeznaczenia mieszkaniowego i usług towarzyszących, na rysunkach studium zamiaru tego nie uwidoczniiono. Doprowadziło to, po pierwsze, do braku spójności pomiędzy częścią tekstową i rysunkową zaskarżonej uchwały, co należało zakwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, albowiem uniemożliwia prawidłowe odkodowanie normy prawnej, która winna być w danej sprawie zastosowana przy realizacji studium. Spowodowało to również niedopuszczalne, z punktu widzenia wymogów praworządności, nakładanie się na obszarze działek nr (...) i (...) funkcji wzajemnie wykluczających się. Na terenach rolniczych, oznaczonych liniami w kolorze fioletowym, wyłączono bowiem zabudowę mieszkaniową, a na nachodzących na nie terenach oznaczonych liniami ukośnymi w kolorze brązowym przewidziano jako wiodącą funkcję zabudowy mieszkaniowej, w ramach której umożliwiono realizację planów inwestycyjnych przedsiębiorstwa obejmujących budowę osiedla mieszkaniowego. Wskazać należy, że dopuszczalne jest, z punktu widzenia obowiązującego prawa, określenie w studium, jak i w planie miejscowym, takiego przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2013 r., II OSK 2478/12, z dnia 23 lutego 2012 r., II OSK 2551/11, dostępne na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Natomiast wieloznaczne, poprzez wprowadzenie funkcji wzajemnie**

wykluczających się, oznaczenie na rysunku studium terenów działek nr (...) i (...) zostało wprowadzone bez zachowania reguł przyzwoitej legislacji, co prowadzi do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP). **Tego rodzaju ustalenia powodują nieczytelność studium, które w myśl art. 9 ust. 4 PlanZagospU, ma moc wiążącą dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, a zgodność z jego postanowieniami warunkuje możliwość uchwalenia planu miejscowego (art. 20 ust. 1 PlanZagospU). Jasność i spójność postanowień studium jest niezbędna zatem dla realizacji zasady pewności prawa rozumianej jako zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne.**”

Organ nadzoru wskazuje, iż uchwała Nr 710/LVI/2023 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Słupno na terenie gminy Radzymin”, podjęta została **30 stycznia 2023 r.**

Istotnym przy tym jest fakt, że Rada Miejska w Radzyminie 18 czerwca 2019 r. podjęła uchwałę Nr 157/X/2019 „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”.

Przedmiotowa uchwała podlegała dwukrotnym zmianom, na mocy uchwały Rady Miejskiej w Radzyminie:

- Nr 427/XXX/2021 z 29 marca 2021 r. „w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”,
- Nr 680/LII/2022 Rady Miejskiej w Radzyminie z 21 listopada 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”.

W tym miejscu należy zauważyć również, iż Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym znak: WNP-I.4131.333.2022.RM z 15 grudnia 2022 r. stwierdził nieważność uchwały Nr 680/LII/2022 Rady Miejskiej w Radzyminie z 21 listopada 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”.

Przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze zostało doręczone Gminie Radzymin 15 grudnia 2022 r. (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP96353717). Wobec braku zaskarżenia ww. rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego, stało się ono, na podstawie art. 98 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, prawomocne po upływie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Powyższe oznacza, że przy podejmowaniu uchwały Nr 710/LVI/2023 Rady Miejskiej w Radzyminie z 30 stycznia 2023 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Słupno na terenie gminy Radzymin” uchwała Nr 680/LII/2022 Rady Miejskiej w Radzyminie z 21 listopada 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”, nie obowiązywała, bowiem nie istniała.

Jednocześnie 8 grudnia 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na mocy wyroku w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 127/22 ze skargi Wojewody Mazowieckiego, stwierdził niezgodność z prawem uchwały Nr 157/X/2019 Rady Miejskiej w Radzyminie z 18 czerwca 2019 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”.

Przedmiotowe orzeczenie zostało doręczone organowi nadzoru 20 stycznia 2023 r., co oznacza, że w dacie podjęcia uchwały nr 710/LVI/2023 nie było ono prawomocne.

W rozpatrywanej sprawie wskazać także należy, iż stosownie do art. 152 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259), zwaną dalej „p.p.s.a.” **„W razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba, że sąd postanowi inaczej.”**. Wskazany przepis zawiesza skutki prawne aktu lub czynności, **a więc wstrzymuje możliwość wykonania aktu** lub czynności w ograniczonym czasie – **do czasu uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego**. Tym samym zaistniał pewien stan tymczasowy, w którym uchwała ta **nie mogła wywoływać żadnych skutków prawnych**.

Zatem w okresie pomiędzy wydaniem wyroku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 127/22 tj. od 8 grudnia 2022 r. **do czasu uzyskania przez wyrok przymiotu prawomocności, nie wolno wywodzić skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z obowiązywaniem tegoż studium**.

Należy także zauważyć, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w swym wyroku z 8 grudnia 2022 r. stwierdził niezgodność z prawem zaskarżonej uchwały w całości **nie wskazując, że do czasu uprawomocnienia się tego wyroku wywołuje ona skutki prawne**. Bezspornym jest również fakt, iż wyrok sądu pierwszej instancji jest nieprawomocny, zatem w niniejszej sprawie znajduje zastosowanie jednoznaczna dyspozycja **art. 152 § 1 p.p.s.a.** Oznacza to, że z mocy prawa

uchwała w sprawie studium **w kształcie przyjętym na mocy uchwały Nr 157/X/2019 z 18 czerwca 2019 r.** nie wywołuje skutków prawnych.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w powyższym zakresie, odnaleźć możemy m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w postanowieniu z 24 kwietnia 2018 r. sygn. akt II FSK 2561/17 stwierdził: *„Regulacja zawarta w art. 152 § 1 p.p.s.a. wywiera taki sam skutek co wstrzymanie wykonania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 2 i 3 tej ustawy. Podobnie bowiem jak w przypadku wstrzymania wykonania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 2 i 3 p.p.s.a., tak w przypadku regulacji z art. 152 § 1 tej ustawy **akt lub czynność nie podlega wykonaniu w ograniczonym czasie.**”*,
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 listopada 2019 r, sygn. akt V SA/Wa 342/19: *„Prawidłowo również organ odwoławczy zwrócił uwagę na 152 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba, że sąd postanowi inaczej. Innymi słowy mimo braku prawomocności wyroku sądu, do czasu jego uprawomocnienia trwa skutek w postaci wstrzymania wykonalności zaskarżonego aktu lub czynności.”*

Powyższe oznacza, że z dniem ogłoszenia wyroku w sprawie o sygn. akt VII SA/Wa 127/22 nie podlega wykonaniu cała uchwała Nr 157/X/2019 Rady Miejskiej w Radzyminie z 18 czerwca 2019 r. *„w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”*.

Tym samym nie podlega również wykonaniu kolejna uchwała Rady Miejskiej w Radzyminie Nr 427/XXX/2021 z 29 marca 2021 r. *„w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”*, **w tej części w jakim stanowi powielenie zapisów oraz ustaleń pierwotnej uchwały Nr 157/X/2019 Rady Miejskiej w Radzyminie z 18 czerwca 2019 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”**.

W tym miejscu ponownie wskazać należy, że częściowe (pojedyncze) zmiany studium podlegają wyróżnieniu zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Powyższe oznacza, że podstawę ustaleń zmiany studium stanowi pierwotna uchwała w przedmiocie uchwalenia studium, w zakresie, której na mocy wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w dacie podjęcia uchwały w przedmiocie planu miejscowego dla obrębu Słupno, wstrzymana

została jej wykonalność. Ustalenia te z wyłączeniem faktycznych zmian, jakie wynikają z uchwały z 29 marca 2021 r., mają swoje źródło w pierwotnym brzmieniu studium, które 30 stycznia 2023 r., nie podlegały wykonaniu, a tym samym nie mogły stanowić podstawy prawnej do podejmowania uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak wynika z treści ujednoczonego, z wyróżnioną zmianą, tekstu zmiany studium z 2021 r. (str. 8 i 9 tekstu zmiany studium, część I pn. *Wstęp*, Rozdział 1. pn. *Wprowadzenie*, zmiany studium miały jedynie charakter punktowy i dotyczyły konkretnych wybranych zagadnień nie dotyczących, co do zasady, obrębu Słupno, co wynika wprost z następującej treści znowelizowanego studium:

Podstawę zmiany Studium zwanej dalej „Zmianą nr 1”, stanowi uchwała Nr 303/XXII/2020 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 1 czerwca 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzymin.

Zmiana nr 1 ma charakter punktowy. Jej zakres został zdefiniowany w ww. uchwale inicjującej i dotyczy:

- weryfikacji parametrów ustalonych dla terenów oznaczonych symbolami: P.U, MU,
- zasad rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW oraz ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie i użytkowaniu terenu na terenach oznaczonych symbolami: U, UP, US, UT, UC, P.U, P.U1,
- zmiany przeznaczenia wybranych terenów (numeracja zgodna z rysunkiem Kierunków):
 - teren nr 1 – niezainwestowany, położony w mieście Radzymin, w obrębie 02-01, w rejonie ulic Dębowej i Batalionów Chłopskich,
 - teren nr 2 – częściowo zainwestowany, położony w mieście Radzymin, w obrębie 02-04, w rejonie ulicy Polnej,
 - teren nr 3 – niezainwestowany, położony w mieście Radzymin, w obrębie 05-03, w rejonie ulicy Rycerskiej i drogi S8,
 - tereny nr 4a i 4b – częściowo zainwestowane, położone w mieście Radzymin, w obrębie 05-05, w rejonie ulic Korczaka i Słowackiego,
 - teren nr 5 – niezainwestowany, położony w mieście Radzymin, w obrębie 05-09, w rejonie al. Jana Pawła II,
 - teren nr 6 – niezainwestowany, położony w gminie Radzymin, na granicy obrębów Łąki i Cegielnia, w rejonie zachodniej granicy gminy,
 - teren nr 7 – niezainwestowany, położony w gminie Radzymin, w obrębie Cegielnia, w rejonie ulicy Sikorskiego,
 - teren nr 8 – niezainwestowany, położony w gminie Radzymin, w obrębie Stary Dybów, w rejonie rzeki Rządzy,

- teren nr 9 – niezainwestowany, położony w gminie Radzymin, w obrębie Nadma, w rejonie ulic Kozłówek i Mostowej,
- teren nr 10 – niezainwestowany, położony w gminie Radzymin, w obrębie Łąki, w rejonie ulicy Konika Polnego,
- teren nr 11 – niezainwestowany, położony w gminie Radzymin, w obrębie Łąki, w rejonie ulicy Sasankowej,
- teren nr 12 – niezainwestowany, położony w gminie Radzymin, w obrębie Ciemne, w rejonie udokumentowanego złoża surowców mineralnych Ciemne VIII,
- weryfikacji podstawowego układu drogowego gminy w zakresie zmiany klasyfikacji dróg, dla których w Studium 2019 ustalono klasę zbiorczą (KDZ):
 - teren nr 13 – projektowana droga bez nazwy na odcinku pomiędzy ulicami: Polskiej Organizacji Wojskowej i Korczaka,
 - teren nr 14 – ul. Kolejowa na odcinku pomiędzy ulicami: Weteranów i Polskiej Organizacji Wojskowej,
 - teren nr 15 – ul. Jana Pawła II na odcinku pomiędzy ulicami: Weteranów i Sikorskiego,
 - teren nr 16 – ul. Konstytucji 3-go Maja,
 - teren nr 17 – ul. Wołomińska na odcinku pomiędzy ulicami: Korczaka i Bohaterów Radzymina 1920 r.,
 - tereny nr 18a, 18b i 18c – projektowana droga bez nazwy (częściowo w ciągu ul. Ochorowicza) na odcinku pomiędzy ulicami: Korczaka i Nową,
 - teren nr 19 – ul. Polna na odcinku pomiędzy ulicami: Ochorowicza i Sikorskiego,
- weryfikacji podstawowego układu drogowego gminy w zakresie kwalifikacji ul. Słowackiego – teren nr 20, dla której w Studium 2019 ustalono klasę zbiorczą (KDZ).

Zmiana nr 1 została sporządzona w jednolitych częściach tekstowej i graficznej na bazie wymienionych wcześniej części Studium. W części tekstowej zmiany wyróżniono czcionką koloru niebieskiego, w części graficznej odpowiednim oznaczeniem graficznym opisanym w zamieszczonych części graficznej legendach.

Ze względu na punktowy charakter zmian, w części tekstowej niniejszego dokumentu aktualizacji podlegały tylko te treści, które dotyczyły zakresu zmian określonego w uchwale inicjującej sporządzenie Zmiany nr 1. Pozostałe treści, w tym uwarunkowania, nie mające związku z obecną aktualizacją pozostały bez zmian.

Przy sporządzaniu Zmiany nr 1 uwzględniono w szczególności:

- ustalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego zatwierdzonego uchwałą Nr 22/18 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 grudnia 2018 r.

Konsekwencją tego stanu prawnego dla gminy jest brak podstawy do podejmowania uchwał w przedmiocie zatwierdzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dla wszystkich obszarów Gminy Radzymin, z wyłączeniem tych punktowych, dla których zmian dokonano na mocy uchwały Rady Miejskiej w Radzyminie Nr 427/XXX/2021 z 29 marca 2021 r. „w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”, z zastrzeżeniem, że zmiany te spełniają wszystkie wymogi określone w art. 10 ustawy o p.z.p. i są niezależne (w rozumieniu są samodzielne, odrębne, a więc nie powiązane z pierwotną uchwałą). Powyższe obowiązuje do czasu uprawomocnienia się wyroku

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 127/22, bądź do czasu jego ewentualnego uchylecia.

Tymczasem w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Radzyminie zawarła stwierdzenie w następującym brzmieniu: „(...) *stwierdzając, że niniejszy plan nie narusza ustaleń zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzymin przyjętej Uchwałą Nr 427/XXX/2021 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 29 marca 2021 r. Rada Miejska w Radzyminie uchwała, co następuje: (...)*”.

Organ nadzoru wskazuje, że punktowa zmiana studium została sporządzona i opiera się w swej istocie na pierwotnym studium, a zatem w tym zakresie, w jakim wynika z uchwały z 2019 r., która nie jest wykonalna. Biorąc pod uwagę fakt, że zakres zmiany studium nie obejmował obrębu Słupno, stwierdzić należy, że ustalenia wiążące przy sporządzaniu planu miejscowego określone zostały, a tym samym wynikają, z uchwały Nr 157/X/2019 Rady Miejskiej w Radzyminie z 18 czerwca 2019 r. „w sprawie uchwalenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin*”, podczas gdy wykonalność ww. studium, a tym samym następczych ustaleń z niego wynikających, w związku z przytoczonym powyżej wyrokiem, została wstrzymana z mocy prawa na podstawie art. 152 § 1 ustawy p.p.s.a.

Przedmiotowy plan miejscowy został więc oparty na ustaleniach wynikających z niewykonalnych ustaleń studium zawartych w uchwale w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzymin, które nie mogą wywoływać skutków prawnych. Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego, albowiem brak taki uznać należy za istotne naruszenie zasad oraz istotne naruszenie trybu uchwalania planu.

Z formalnego punktu widzenia Rada Miejska w Radzyminie nie wypełniła dyspozycji art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., wymagającego przed uchwaleniem planu stwierdzenia, iż jego ustalenia nie naruszają obowiązujących ustaleń (w rozumieniu ustaleń wykonalnych) studium. Z kolei istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego związane jest z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., który zobowiązuje organ wykonawczy gminy do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z zapisami studium. Rada Miejska w Radzyminie nie uwzględniła również faktu, że stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. to jedynie ustalenia obowiązującego studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

W kontekście powyższego naruszenia organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, 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 istotnego naruszenia zarówno zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych 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 nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień*

należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, **przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.****

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „na 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, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z istotnym naruszeniem zasad oraz trybu sporządzania planu miejscowego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 710/LVI/2023 Rady Miejskiej w Radzyminie z 30 stycznia 2023 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Słupno na terenie gminy Radzymin”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/