



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 5 listopada 2012 r.

LEX-I.4131.167/2012.RM

**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 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40 poz. 230 i Nr 106 poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281 i Nr 149, poz. 887, z 2012 r., poz. 567)

### **stwierdzam 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.

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Kadzidło na sesji w dniu 5 października 2012 r. podjęła uchwałę Nr XXIV/151/2012 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.”.

W ocenie organu nadzoru uchwała narusza art. 9 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 11, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., jak również art. 52 ust. 1, w związku z art. 46 pkt 1 oraz 53 ustawy z dnia

3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).

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 rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a następnie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych. Rada gminy może zatem w toku sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w miarę potrzeby dokonywać zmian co do obszaru objętego zmianą studium. Jedyne ograniczenie, w tym zakresie, określone zostało w art. 9 ust. 3 ustawy o p.z.p., które stanowi, iż „*Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy*”. Tym samym Rada Gminy Kadzidło mogła dokonywać zmian w uchwale związanej z przystąpieniem do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło.

11 maja 2011 r. Rada Gminy Kadzidło podjęła uchwałę Nr VI/42/2011 w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kadzidło w części dotyczącej obszarów położonych w obrębie ewidencyjnym Piasecznia. Uchwałę tę podjęto w oparciu o przepis art. 9 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p. Z przywołanej podstawy prawnej, przytoczonej powyżej uchwały oraz z treści jej § 1 wynika, iż Rada Gminy Kadzidło zainicjowała proces „*(...) zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kadzidło, przyjętego uchwałą Rady Gminy w Kadzidle Nr XIX/172/2000 z dnia 29 listopada 2000 r. w części dotyczącej obszarów działek o numerach ewidencyjnych 187/16 i 187/18 położonych w obrębie ewidencyjnym nr 16 – Piasecznia*”. W załączniku graficznym do podjętej uchwały określono „*granice obszarów objętych zmianą*” (vide § 2 uchwały Nr VI/42/2011). Tym samym Rada Gminy Kadzidło, skorzystała z przysługującego jej uprawnienia do dokonania zmian w obowiązującym dotychczas studium, jednakże tylko i wyłącznie w zakresie określonym uchwałą Nr VI/42/2011 z dnia 11 maja 2011 r., a więc w zakresie jedynie dwóch działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: 187/16 i 187/18 z obrębu 16 - Piasecznia, jednostka ewidencyjna Kadzidło.

Organ nadzoru, zwraca uwagę, iż redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana studium następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania studium (art. 9–13 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu,

a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*quod vide* Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2006, str. 238-239). Niewątpliwie 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), tak jak miało to miejsce w przedmiotowym przypadku, 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 pozostałymi 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. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. 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. Niemniej jednak skoro Rada Gminy Kadzidło przystąpiła do sporządzenia zmiany studium jedynie dla dwóch działek ewidencyjnych, to zmiana ustaleń studium dotyczyć może jedynie obszaru objętego zmianą w zakresie wyznaczonym w uchwale intencyjnej – a więc dotyczyć jedynie dz. nr ew.: 187/16 i 187/18 z obrębu 16 - Piasecznia, jednostka ewidencyjna Kadzidło.

Tymczasem, Rada Gminy Kadzidło naruszyła w sposób istotny przytoczone powyżej przepisy, w tym w szczególności art. 9 ust. 1, art. 11 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Z dyspozycji art. 11 ustawy o p.z.p. wynika, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta, dokonuje określonych czynności po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium. Tak więc uchwała „przystąpieniowa” wiąże organ wykonawczy gminy. Ponadto, zgodnie z 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. Tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium*”.

Podejmując uchwałę Nr XXIV/151/2012 Rada Gminy Kadzidło uchwaliła „(...) zmianę Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło uchwalonego uchwałą nr XIX/172/2000 Rady Gminy w Kadzidle dnia 29 listopada 2000 r., w części dotyczącej obszarów położonych w obrębie ewidencyjnym Piasecznia – działek o numerach ewidencyjnych 187/16 i 187/18 (...)” (*vide* § 1 ust. 1 uchwały). Tekst studium, w formie ujednoliconej, stanowi załącznik Nr 1 do ww. uchwały, rysunki przedstawiające uwarunkowania i kierunki rozwoju, stanowią załącznik Nr 2, zaś rozstrzygnięcie

o sposobie rozpatrzenia uwag, załącznik Nr 3 (*vide* § 1 ust. 1 uchwały). Z tak podjętej uchwały wynika, iż zgodnie z uchwałą „przystąpieniową”, przedmiotową zmianą objęto działki oznaczone nr ew. 187/16 i 187/18 z obrębu Piasecznia.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy porównawczej ujednoczonego 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. wynika, iż organ uchwałodawczy dokonał znaczących zmian, i to nie tylko o charakterze redakcyjnym, ale również merytorycznym wykraczającym poza wskazany w uchwale przystąpieniowej zakres obszarowy, odnoszący się do dwóch działek ewidencyjnych. Wskazać przy tym należy, że zmieniane studium sporządzone zostało pod rządami nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994r. 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. Wymogi w zakresie uwarunkowań regulował bowiem art. 6 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie, z którym, studium winno uwzględniać uwarunkowania wynikające, w szczególności z:

- dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu;
- występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów szczególnych;
- stanu i funkcjonowania środowiska przyrodniczego i kulturowego, w tym stanu rolniczej przestrzeni produkcyjnej;
- prawa własności gruntów;
- jakości życia mieszkańców;
- zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych.

Z kolei część przedstawiająca kierunki rozwoju przestrzennego (*vide* art. 6 ust. 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), obligowała organ uchwałodawczy do określenia ustaleń dotyczących, w szczególności:

- obszarów objętych lub wskazanych do objęcia ochroną na podstawie przepisów szczególnych;
- lokalnych wartości zasobów środowiska przyrodniczego i zagrożeń środowiskowych;
- obszarów rolniczej przestrzeni produkcyjnej, w tym wyłączonych z zabudowy;
- obszarów zabudowanych, ze wskazaniem, w miarę potrzeby, terenów wymagających przekształceń lub rehabilitacji;
- obszarów, które mogą być przeznaczone pod zabudowę, ze wskazaniem, w miarę potrzeby, obszarów przewidzianych do zorganizowanej działalności inwestycyjnej;
- obszarów, które mogą być przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową wynikającą z potrzeby zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej;
- kierunków rozwoju komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym obszarów, na których będą stosowane indywidualne i grupowe systemy oczyszczania ścieków, a także tereny niezbędne do wytyczania ścieżek rowerowych;
- obszarów, dla których sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe na podstawie przepisów szczególnych lub ze względu na istniejące uwarunkowania;
- obszarów przewidywanych do realizacji zadań i programów wynikających z polityki, prowadzonej w oparciu o ustalenia strategii rozwoju województwa zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa.

Wraz z wejściem w życie ustawy o p.z.p., zmieniły się również w sposób istotny zasady sporządzania studium, a tym samym jego merytoryczna zawartość. I tak, obligatoryjna zawartość studium, w części dotyczącej uwarunkowań, określona została w art. 10 ust. 1

ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem, w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z:

- dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu;
- stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony;
- stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego;
- stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia;
- zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia;
- potrzeb i możliwości rozwoju gminy;
- stanu prawnego gruntów;
- występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych;
- występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych;
- występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz zasobów wód podziemnych;
- występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych;
- stanu systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami;
- zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych;
- wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.

Z kolei obligatoryjna zawartość studium, w części przedstawiającej kierunki rozwoju, określona została w art. 10 ust. 2 ustawy o p.z.p., zgodnie, z którym w studium określa się w szczególności:

- kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów;
- kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy;
- obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk;
- obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym;
- obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1;
- obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych oraz obszary przestrzeni publicznej;
- obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
- kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;
- obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych;
- obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny;
- obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujące na nich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady;

- obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji;
- granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;
- inne obszary problemowe, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, w sposób nie budzący żadnych wątpliwości, że 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, 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.

Organ nadzoru wskazuje zatem, 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, 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*],

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 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 przedmiotową uchwałę dokonała całkowitej zmiany treści tekstu studium, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXIV/151/2012, w ten sposób, że przereferowała 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 tekstu 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 tekstu studium), jedynie z częściowym uwzględnieniem ustaleń studium z 2000r.;
- 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).

Przereferowano oraz wprowadzono również 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, na którym wprowadzono nowe ustalenia, również poza terenem objętym zmianą. Dotyczy to m.in.



określonych na rysunku studium planowanych linii energetycznych, czy też wskazanych „zasięgów obszaru Natura 2000”.

Reasumując, dokonana przez Radę Gminy Kadzidło, zmiana studium nie polegała tylko na modyfikacji ustaleń w zakresie przeznaczenia terenu dla działkę 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.

Organ nadzoru zwraca przy tym uwagę, iż z treści § 1 ust. 1 podjętej uchwały wynika, iż przedmiotem uchwały Nr XXIV/151/2012 z dnia 5 października 2012 r. jest zmiana „(...) *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło uchwalonego uchwałą nr XIX/172/2000 Rady Gminy w Kadzidle z dnia 29 listopada 2000 r., w części dotyczącej obszarów położonych w obrębie ewidencyjnym Piasecznia – działek o numerach ewidencyjnych 187/16 i 187/18 (...)*”. Z zamieszczonej na stronie 5 tekstu studium informacji wynika, że: „*Zmieniane Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło (Uchwała Nr XIX/172/2000 Rady Gminy Kadzidło) było uchwalone w trybie przepisów nieobowiązującej już ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. Ze względu na konieczność opracowania zmiany Studium w oparciu i obowiązujące przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym niniejszy, ujednolicony projekt studium powstał w wyniku przerehabilitacji obowiązującego tekstu uchwały i wykonywania innych oznaczeń graficznych. Część graficzną zmiany studium stanowią dwie plansze: uwarunkowań, na której pokazano dotychczasowe przeznaczenie i zagospodarowanie terenu wraz z obszarami chronionymi oraz kierunków, na której określono kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy – elementy projektowane przeniesione z obowiązującego studium oraz nowe z wyróżnieniem zmiany. 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, wynika również z ustaleń zawartych w Dziale I pn. *Wprowadzenie*, Rozdz. 2 pn. *Przedmiot i cel opracowania* (tekst studium str. 6). Tym samym doszło do powstania 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. Co więcej, zwrócić również należy uwagę na wewnętrzną sprzeczność samego ujednoliconego tekstu studium, zawartą w części wstępnej, z faktycznie dokonanymi zmianami, m.in. w części dotyczącej kierunków rozwoju przestrzennego. Skoro bowiem we wstępie (strona 5 ujednoliconego tekstu studium) wskazano, jaki jest zakres zmian, to organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowe zapisy nie są zgodne z faktycznie dokonanymi zmianami, które dotyczą również innych ustaleń studium. Zmiany te dokonane zostały bez stosownego umocowania w intencyjnej uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium.

Zdaniem organu nadzoru, jeżeli zatem Rada Gminy Kadzidło, chciała dokonać zmian



studium, w brzmieniu wprowadzonym w wyniku podjęcia przez nią uchwały Nr XXIV/151/2012, to wcześniej winna dokonać zmian w uchwale związanej z przystąpieniem do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło. Przez uchwalenie zmiany studium i objęcie jej ustaleniami terenu innego aniżeli określony w uchwale „przystąpieniowej”, doszło więc, nie tylko 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.

Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 3 uchwały 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, organ uchwałodawczy uchylił swoją wcześniejszą uchwałę Nr XLII/239/10 z dnia 19 kwietnia 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kadzidło, co oznacza, że rada gminy świadomie zrezygnowała ze sporządzania zmiany studium dla całego obszaru gminy, a jej zamiarem było sporządzenie zmiany jedynie w odniesieniu do dwóch działek przeznaczonych pod eksploatację torfu.

Opisywanym działaniem gmina wprowadziła również 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.). Podkreślić, przy tym należy, iż 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, Wójt Gminy Kadzidło, zawiadamiając o przystąpieniu do sporządzenia przedmiotowej zmiany właściwe instytucje i organy (*quod vide* art. 11 pkt 2 ustawy o p.z.p.) oraz dokonując wymaganych przepisem art. 11 pkt 5-6 ustawy o p.z.p., opinii i uzgodnień również w pismach przewodnich wskazywał na zamiar dokonania zmiany studium jedynie dla działek o numerach ewidencyjnych 187/16 i 187/18 położonych w obrębie ewidencyjnym nr 16 – Piasecznia.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że stosownie do ustaleń art. 46 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają m.in. projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przez strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko należy rozumieć postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności: uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii, zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa

w postępowaniu (*quod vide* art. 3 ust. 1 pkt 15 ww. ustawy).

Biorąc pod uwagę fakt, iż prognoza oddziaływania na środowisko winna zawierać informacje o przewidywanych przyrodniczych skutkach gospodarowania przestrzenią, zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w studium, to informacje zawarte w prognozie powinny być dostosowane do rozwiązań przyjętych w dokonywanej zmianie studium. Powyższe wynika m.in. z art. 52 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w którym wskazano, iż informacje zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko powinny być opracowane stosownie do stanu współczesnej wiedzy i metod oceny oraz dostosowane do zawartości i stopnia szczegółowości projektowanego dokumentu oraz etapu przyjęcia tego dokumentu w procesie opracowywania projektów dokumentów powiązanych z tym dokumentem. Z dołączonej, do dokumentacji prac planistycznych, prognozy oddziaływania na środowisko wynika, iż nie spełnia ona ww. wymogów, bowiem nie uwzględnia ona wszystkich faktycznie dokonanych zmian w stosunku do ustaleń studium z 2000 r. Podkreślić przy tym należy, iż występując o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko, wymaganej na podstawie art. 53 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Wójt Gminy Kadzidło, analogicznie, jak w przypadku dokonywanych ogłoszeń, obwieszczeń i zawiadomień, dokonał przedmiotowego uzgodnienia jedynie w zakresie działek o numerach ewidencyjnych 187/16 i 187/18 położonych w obrębie ewidencyjnym nr 16 – Piasecznia.

Organ nadzoru wskazuje, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia zasad sporządzania studium, istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, a także, naruszeniem właściwości organów w związku ze sporządzeniem studium dla obszaru innego aniżeli określony w uchwale przystąpieniowej. Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej naruszenia organ nadzoru, winien stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w całości. Z uwagi jednak na istotny interes społeczny, oraz biorąc pod uwagę 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, organ nadzoru, w drodze wyjątku odstepuje 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 zwraca przy tym Radzie Gminy Kadzidło uwagę na konieczność uwzględnienia wymagań, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, przy kolejno podejmowanych uchwałach w sprawie zmiany studium. W omawianej sprawie istotnym wydaje się również fakt, że Wojewoda przy wykonywaniu czynności nadzorczych przestrzega zasad wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607, z 2006r. Nr 154, poz. 1107). Zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. Karty wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie. Należy pamiętać, że w świetle art. 8 ust. 3 Karty, kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma chronić.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego od początku obowiązywania Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. jest traktowana tak, jak gdyby została ratyfikowana za uprzednią zgodą parlamentu. Stanowi więc element składowy wewnętrznych źródeł prawa polskiego

i ma pierwszeństwo przed ustawą. Biorąc powyższe pod uwagę 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 Kadzidle z dnia 29 listopada 2000 r.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza 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 w której ustalenia studium wykraczają poza zakres ustalony w uchwale o przystąpieniu do sporządzania jego zmiany, a więc 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, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tym zakresie, 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI  
WZ.  
*Janusz Piątek*  
Wicewojewoda Mazowiecki