



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.176.2017.RM

Warszawa, 24 czerwca 2017 r.

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

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948, z 2017 r. poz. 730 i 935)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 197/XXII/17 Rady Gminy Stara Biała z dnia 25 maja 2017 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Biała” w części tekstowej, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, w zakresie ustaleń zawartych w:

1. Tomie I pn. *Synteza*, Dział 4 pn. *Interpretacja zgodności planów miejscowych ze Studium*;
2. Tomie I pn. *Synteza*, Dział 6 pn. *Słowniczek pojęć i definicji*, w odniesieniu do definicji:
 - zrównoważonego rozwoju, o której mowa w pkt 9, w brzmieniu: „9) zrównoważonym rozwojem – należy przez to rozumieć rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych (zgodnie z wymogami przepisów odrębnych z zakresu ochrony środowiska);”;
 - korytarza ekologicznego, o której mowa w pkt 11, w brzmieniu: „11) korytarzem ekologicznym – należy przez to rozumieć ciągłą, nieprzerwaną zabudowę lub infrastrukturę techniczną fragmentu środowiska przyrodniczego z zachowanymi cechami naturalnymi i funkcjonalnymi lub celowo ukształtowany, gwarantujący łączność pomiędzy elementami węzłowymi systemu przyrodniczego, umożliwiającą przemieszczanie się materii i energii w środowisku oraz migrację zwierząt;”;
 - krajobrazu kulturowego, o którym mowa w pkt 12, w brzmieniu: „12) krajobrazem kulturowym – należy przez to rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka.”.
3. Tomie III pn. *Kierunki zagospodarowania*, Dział 3 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, w tym tereny wyłączone spod zabudowy, Rozdział 3.7. pn. *Wytyczne określania przeznaczenia terenów oraz wskaźników intensywności wykorzystania terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, w zakresie sformułowania: „(...) oraz, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, względy funkcjonalne planowanych inwestycji (...)”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Stara Biała, na sesji w dniu 25 maja 2017 r., podjęła uchwałę Nr 197/XXII/17 „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Biała”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. 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. 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.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania studium, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 11 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej studium (art. 12 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania studium. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia studium gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia studium będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że studium będzie w przyszłości podstawą do tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem planistycznym uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady sporządzania aktu planistycznego rozumieć należy jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc: zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do studium jego zawartość (część tekstowa i graficzna) określa art. 9 ust. 2 ustawy o p.z.p., przedmiot (a więc wprowadzone ustalenia) określa art. 10 ust. 1, 2, 2a

i 3a ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę 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 dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Ustawa o p.z.p. reguluje zatem, w sposób szczegółowy, kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy 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 dnia 25 czerwca 2002 r., II SA/Kr 608/02, OSS 2002, nr 4, poz. 103).

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się do weryfikacji zamieszczenia wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach, a następnie w kierunkach rozwoju przestrzennego. Organ nadzoru zobligowany jest przy tym do dokonania oceny, czy w studium uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium nie naruszają innych przepisów odrębnych, a także nie wykraczają poza zakres regulacji określony przez ustawodawcę.

Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w doktrynie: Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2015, Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. 8, teza 12. do art. 12 „*Należy stwierdzić, że organ nadzoru analizuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod kątem tego, czy jego ustalenia nie łamią obowiązujących przepisów. W ramach tego, w zakresie kontroli prawnej powinno się jednak znaleźć zbadanie studium pod kątem zgodności z art. 10, czyli czy studium nie wykracza*

poza granice określone w art. 10 i nie zawiera np. ustaleń zastrzeżonych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”.

Biorąc powyższe pod uwagę, oraz mając na uwadze art. 7 Konstytucji RP, stwierdzić należy, iż Rada Gminy Stara Biała nie posiadała podstaw prawnych do definiowania pojęcia:

- **zrównoważonego rozwoju**, o którym mowa w załączniku nr 1 do uchwały w Tomie I pn. Synteza, w zakresie ustaleń zawartych w Dziale 6 pn. Słowniczek pojęć i definicji pkt 9, w brzmieniu: „*Ilekoć w niniejszym opracowaniu jest mowa o: (...) 9) zrównoważonym rozwoju – należy przez to rozumieć rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych (zgodnie z wymogami przepisów odrębnych z zakresu ochrony środowiska);*”, bowiem pojęcie to zostało już przez ustawodawcę zdefiniowane w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.), w brzmieniu: „*zrównoważonym rozwoju - rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.*”;
- **korytarza ekologicznego**, o którym mowa w załączniku nr 1 do uchwały w Tomie I pn. Synteza, w zakresie ustaleń zawartych w Dziale 6 pn. Słowniczek pojęć i definicji pkt 11, w brzmieniu: „*Ilekoć w niniejszym opracowaniu jest mowa o: (...) 11) korytarzu ekologicznym – należy przez to rozumieć ciągłą, nieprzerwaną zabudowę lub infrastrukturą techniczną fragment środowiska przyrodniczego z zachowanymi cechami naturalnymi i funkcjonalnymi lub celowo ukształtowany, gwarantujący łączność pomiędzy elementami węzłowymi systemu przyrodniczego, umożliwiającą przemieszczanie się materii i energii w środowisku oraz migrację zwierząt;*”, bowiem pojęcie to zostało już przez ustawodawcę zdefiniowane w art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 z późn. zm.), w brzmieniu: „*korytarz ekologiczny - obszar umożliwiający migrację roślin, zwierząt lub grzybów;*”;
- **krajobrazu kulturowego**, o którym mowa w załączniku nr 1 do uchwały w Tomie I pn. Synteza, w zakresie ustaleń zawartych w Dziale 6 pn. Słowniczek pojęć i definicji pkt 12, w brzmieniu: „*Ilekoć w niniejszym opracowaniu jest mowa o: (...) 12) krajobrazie kulturowym – należy przez to rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka.*”, bowiem pojęcie to zostało już przez ustawodawcę zdefiniowane w art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.), w brzmieniu: „*krajobraz kulturowy - postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka;*”.

Powyższe oznaczają, że w uchwalonym studium posłużono się pojęciami zawartymi w przepisach rangi ustawowej normujących poszczególne zagadnienia, przy czym w przypadku definicji krajobrazu kulturowego znaczenie użytego pojęcia uległo nieznacznym modyfikacjom, zaś w odniesieniu do definicji **zrównoważonego rozwoju** i **korytarza ekologicznego**, zakres znaczeniowy owych pojęć wyznacza odmienny zakres regulacji.

W tym kontekście należy zauważyć, że zakres regulacji ustawy o p.z.p. wyznaczony został w jej art. 1 ust. 1 zgodnie z którym, zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz zasady ich zagospodarowania

i zabudowy, winny przyjmować zarówno ład przestrzenny, jak i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań, przy czym w art. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p. ustawodawca odsyła właśnie do cytowanych powyżej przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska.

Obowiązkiem sporządzającego studium jest także uwzględnienie uwarunkowań wynikających ze stanu środowiska, oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego (art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o p.z.p.) oraz określenie w ramach kierunków rozwoju przestrzennego obszarów oraz zasad ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk, rozumianego jako sformułowanie m.in. wytycznych ich określania w planach miejscowych, wynikających z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w art. 72 ustawy Prawo ochrony środowiska (art. 10 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. w związku z § 6 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy).

Powyższe oznacza konieczność przestrzegania pojęć zawartych w tych ustawach. Wskazać przy tym należy, że organy gminy Stara Biała przy ustalaniu znaczenia danego pojęcia winny w pierwszej kolejności ustalić, czy dany zwrot ma definicję legalną (tzw. dyrektywa języka prawnego), zaś w następnej kolejności winna odwołać się do dyrektywy języka prawniczego tj. do doktryny i judykatury, a następnie do dyrektywy języka specjalistycznego. Biorąc jednak pod uwagę fakt istnienia definicji zawartych w poszczególnych ustawach należy używać ich w znaczeniu określonym w tych ustawach.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania definicji ustawowych. W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17).

Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15 „Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację. Każda dziedzina systemu prawa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać jeden podstawowy warunek. Jest on związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność przepisów prawa miejscowego. W ocenie Z. Ziemińskiego, „Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formuluje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparatura, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej”, (zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.).

Siatka pojęciowa prawa regulującego proces planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcia prawne sformułowane w uchwale (...) same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności i niejasności w ich stosowaniu. Pojęcia prawne nie powinny służyć tylko

do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczanie zakresu regulacji prawnej oraz jej celów i funkcji. Pojęcia są zatem podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawa miejscowego. Z tego powodu wszystkie pojęcia użyte w uchwale powinny łączyć w logiczną i spójną całość jej przedmiot. Należy podkreślić, że pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W strukturze wewnętrznej pojęcia prawnego występują dwa elementy: 1) zakres i 2) treść. Zakres pojęcia tworzy zbiór norm prawnych, do których odnosi się pojęcie. Treścią pojęcia jest natomiast zbiór cech norm prawnych rozszerzających ten zakres. Zakres pojęcia wskazuje, do jakich poszczególnych norm prawnych odnoszą się cechy, które wynikają z zakresu pojęcia. Zakres posiadają zarówno pojęcia prawne ogólne i jednostkowe. Treścią pojęcia jest wiedza o zespole cech właściwych w pewnej klasie przedmiotów regulowanych np. w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa, Warszawa 1974, s. 164).

(...) Warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) tego, aby przepisy prawa miejscowego były przestrzegane, to znaczy realizowane w sposób świadomy przez adresatów tych norm, jest to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów. W takim kontekście, jeszcze raz należy powtórzyć, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, jest niedopuszczalne."

Tożsame stanowisko zawarto m.in. w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia:

- 14 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 45/15;
- 24 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 429/15;
- 17 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- 12 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 512/15;
- 18 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
- 27 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
- 16 lipca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 552/15.

Powyższe uzasadnia zatem stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wskazanych powyżej pojęć.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją:

- art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami studium;
- art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Go 981/15 (publ. CBOSA), studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy choć nie jest aktem o charakterze powszechnym, adresowanym do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną gminy odgrywa istotną rolę w procesie sprawowania władztwa planistycznego. Studium stanowi bowiem instrument mający na celu koordynację ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. **Oznacza to, że czytelność i jednoznaczność jego ustaleń jest istotna z punktu widzenia późniejszego stanowienia aktów prawa miejscowego, mocą których dokonuje się ingerencji w sferę prawa własności.** (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 30 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2440/16).

Przepisy planu miejscowego nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć. Zasada ta musi być więc rozumiana w ten sposób, że zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji (zob. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 66/13, GBOSA). Nadto Sąd przyjął również, że stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium.

Rada gminy uchwalając studium sama decyduje o zakresie i szczegółowości związania o jakim mowa w treści art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. Zakres tego związania jest uzależniony od ustaleń zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a więc od stopnia szczegółowości ustaleń części tekstowej studium, a także od stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Powyższe oznacza, że określone obszary w planie miejscowym mogą być przeznaczone do realizacji określonej funkcji jeśli w studium obszar ten przewidziany był również do realizacji tego przeznaczenia. Z uwagi na treść art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. należy przyjąć, że regulacje zawarte w planie nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć (tak również wyrok WSA w Gdańsku z 29 kwietnia 2009 r., II SA/Gd 563/08, Lex nr 703655, wyrok WSA w Gliwicach z 11 lutego 2008 r., II SA/Gl 817/06, CBOSA). Oznacza to, iż określone obszary na terenie gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę, czy działalność danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę czy działalność. 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. Ustalenia planu miejscowego są zatem konsekwencją zapisów studium.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.).

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

oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 30 grudnia 2016 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2440/16 „*W myśl art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w studium określa się kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów. W tym kontekście normatywnym należy odczytywać odpowiednie ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Nie jest to jednak jedyny kontekst prawny stwarzający determinantę dla oceny studium. Z uwag przedstawionych w pkt II wynika zakres, w jakim treść studium determinuje treść planu. Znaczenie błędów (w kontekście art. 28 u.p.z.p.), popełnionych przy uchwalaniu studium należy zatem rozważać, mając na uwadze wagę studium, jako aktu przekładającego się na treść miejscowego planu. Z omówionej wyżej korelacji między treścią studium a planem wynika ponadto obowiązek jasnego i czytelnego sporządzenia studium, tak aby jego treść nie była jedynie iluzorycznym wyznacznikiem treści planu. Ponadto studium, jak każdy akt musi być wewnętrznie spójny i niesprzeczny. W tym zakresie należy zwrócić uwagę, że organ gminy, uchwalając przepisy prawa miejscowego, powinien przestrzegać regulacji zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), stanowiących w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie z § 6 tego aktu przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Taki nakaz wyprowadzić można również z art. 2 Konstytucji RP, uwzględniając zasadę określoności przepisów prawa. Jak wskazał TK w wyroku z dnia 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK-A 2009/5/64, zasadę określoności przepisów należy też wiązać z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. **Brak skonkretyzowania uwarunkowania przeznaczenia danego terenu lub kierunków zagospodarowania w studium zaprzecza idei uchwalania studium, którego zapisy mają mieć taką treść, tak aby nie trzeba było się domyślać jaka może być funkcja i przeznaczenie danego obszaru i jakie są uwarunkowania społeczne i innego rodzaju wymogi dla sformułowania przepisów planu.**”.*

Z przytoczonych powyżej przepisów oraz stanowisk judykatury wynika zatem konieczność określenia wytycznych do sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego m.in. w zakresie: kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy, w przeznaczeniu terenów (w tym określenie dopuszczalnego zakresu i ograniczenia tych zmian), a także w zakresie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów. Organ nadzoru stwierdza tym samym brak podstaw prawnych do zawierania, w ramach ustaleń studium, wytycznych do zasad interpretacji zgodności ze studium, uchwalanych w jego następstwie, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem w części tekstowej studium, w Tomie I, Dziale 4 zawarto interpretację zgodności sporządzanych w przyszłości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium. Powyższe oznacza, że studium niejako „z góry zakłada” i z góry „ustala wytyczne”, co do sposobu określania i interpretowania zgodności ustaleń planów miejscowych, uchwalonych w bliżej nieokreślonej przyszłości. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Stara Biała nie posiada uprawnień do wprowadzania w tekście studium **regulacji w zakresie wytycznych do zasad interpretacji zgodności ustaleń planów miejscowych z ustaleniami studium** - uprawnienie takie nie wynika bowiem z art. 10 ustawy o p.z.p. oraz § 6 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Formułując ustalenia, w tym zakresie, doszło tym samym do naruszenia przytoczonych powyżej przepisów. Powyższe należy rozpatrywać również w kontekście naruszenia art. 7 Konstytucji RP.

Rada Gminy Stara Biała, realizując już podjęte uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego lub podejmując je w przyszłości, związana jest treścią art. 20 ust. 1 ustawy

o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed lub po nowelizacji tego unormowania, wprowadzoną ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. *o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. Nr 130, poz. 871), zmieniającą ustawę z dnia 21 października 2010 r., która w art. 1 pkt 6 nadała nowe brzmienie art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez zastąpienie wyrażenia „*zgodności planu ze studium*” słowami „*nie narusza ustaleń studium*”. Niezależnie jednak od daty podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, organy gminy przy opracowywaniu i uchwalaniu planu, stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., są nadal związane ustaleniami studium.

Powyższe oznacza, że zapisy zarówno części tekstowej, jak i graficznej studium, muszą być przejrzyste i czytelne, a także jednoznaczne. Powyższe dotyczy również przeznaczenia i funkcji poszczególnych terenów, które nie powinny nastroczać problemów w zakresie ich identyfikacji. Oznacza to, że ustalenia, w tym zakresie, mogą być sformułowane w sposób ogólny, jednak stopień ogólności zapisów studium nie powinien pozostawiać wątpliwości interpretacyjnych, a w konsekwencji przyjęte rozwiązania przestrzenne winny umożliwiać spełnienie wymogu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. poprzez dokonywanie ustaleń, w planie miejscowym, zgodnych lub niesprzecznych z ustaleniami studium.

Tymczasem analiza tekstu studium, prowadzi do wniosku, że niektóre zapisy w nim zamieszczone, dopuszczając różnego rodzaju interpretację ustaleń studium, a także zawierając ogólnikowe i nieprecyzyjne sformułowania, uniemożliwia tym samym jednoznaczną identyfikację przeznaczenia lub funkcji terenu, a także tak ustalonych wskaźników i parametrów urbanistycznych. Organ nadzoru wskazuje ponadto, że to przy uchwalaniu planu miejscowego dochodzi do interpretacji zapisów studium (w kontekście poczynionych w projekcie planu miejscowego ustaleń), nigdy zaś odwrotnie. Tymczasem to w ustaleniach studium zawartych na str. 23 zawarto zasady dotyczące interpretacji zgodności planów miejscowych ze studium, co wykracza poza zakres ustaleń studium określonych przez ustawodawcę.

Powyższe dotyczy również ustaleń zawartych w części tekstowej w Tomie III, Dział 3, Rozdział 3.7. w którym stwierdza się, że: „*Dopuszcza się (przyjęcie innych wskaźników, jeśli uzasadnia to istniejący stan zagospodarowania i potrzeba przekształceń istniejącej zabudowy oraz, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, względy funkcjonalne planowanych inwestycji.*”.

W tej sytuacji stwierdzić należy, że niemożliwa staje się ocena zgodności ustaleń planu miejscowego z tak skonstruowanymi ustaleniami studium, co w konsekwencji rodzić będzie nie kończące się spory na etapie uchwalania planów miejscowych (w tym także spory sądowe). Skoro bowiem studium pełni funkcję koordynującą ustalenia przyszłych planów miejscowych, a zatem zawiera wytyczne do planowania miejscowego dostosowane do potrzeb gminy jako całości (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 727/14, Lex nr 1683071), to brak jest tym samym podstaw prawnych do zawierania, w ramach ustaleń studium, wytycznych do zasad interpretacji zgodności ze studium, uchwalanych w jego następstwie, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Rada Gminy Stara Biała nie posiadając uprawnień do wprowadzania w tekście studium regulacji w zakresie wytycznych do zasad interpretacji zgodności ustaleń planów miejscowych z ustaleniami studium, formułując ustalenia w tym zakresie, naruszyła wskazane wyżej przepisy, wykraczając poza zakres ustaleń studium określonych przez ustawodawcę. Powyższe należy traktować w kategoriach istotnego naruszenia zasad sporządzania studium.

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 dnia 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, jak również na samą treść studium.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 197/XXII/17 Rady Gminy Stara Biała z dnia 25 maja 2017 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Biała”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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

Zdzisław Sipiera