WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 czerwca 2025 r.

WP-I.4131.111.2025

Rada Miejska w Radzyminie

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 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 140/XIII/2025 Rady Miejskiej w Radzyminie z 26 maja 2025 r. *„w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”*, w części tekstowej stanowiącej załącznik nr 1, Tom III. pn. *„Kierunki rozwoju przestrzennego gminy”,* Dział 4. pn. *„Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów”*, Rozdział 4.3. pn. *„Wytyczne określania ustalonych wymagań w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego”*, w odniesieniu do ustaleń zawartych w Podrozdziale:

- 4.3.1. pn. *„Wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów”,* w zakresie sformułowania: *„(...) Ze względu na skalę rysunku "Kierunki zagospodarowania przestrzennego" 1:10 000 dopuszcza się na etapie opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego korektę zasięgu terenów o poszczególnych funkcjach jak również dopuszczalna jest korekta parametrów i wskaźników urbanistycznych, zgodnie z ogólnymi zasadami dotyczącymi kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów. (...)”*, o których mowa na str. 201 tekstu Studium;
- 4.3.2. pn. *„Zasady zagospodarowania i kształtowania terenów”,* w zakresie sformułowania: *„(...)*
  - *Ostateczne ustalenie dokładnego przebiegu granic terenów określonych na rysunku Studium – „Kierunki zagospodarowania przestrzennego” zostanie określony na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub innych opracowań szczegółowych.*
  - *(...) Ich zakres może zostać uzupełniony, wzbogacony innymi funkcjami, które nie mogą być przeciwstawne, sprzeczne z funkcją dominującą i nie mogą pogarszać warunków użytkowania. (...)”*, o których mowa na str. 201 – 202 tekstu Studium.

Uzasadnienie

Na sesji 26 maja 2025 r. Rada Miejska w Radzyminie podjęła uchwałę Nr 140/XIII/2025 *„w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, w związku z art. 65 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 3 czerwca 2025 r., przy piśmie Biura Rady Miejskiej w Radzyminie z 30 maja 2025 r., znak: RM.0711.33.2025, zaś dokumentację prac planistycznych 4 czerwca 2025 r. przy piśmie Burmistrza Radzymina z 2 czerwca 2025 r., znak RiZP.6720.14.13.2022.EK.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Radzyminie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 13 czerwca 2025 r., znak: WP-I.4131.111.2025.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że **skoro pismem z 23 czerwca 2023 r., znak: RiZP.6720.14.6.2022.EK, Burmistrz Gminy Radzymin wystąpił z wnioskiem, odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego studium**, zaś Rada Miejska w Radzyminie zainicjowała proces sporządzania studium uchwałą Nr 695/LIII/2022 z **19 grudnia 2022 r.,** to zastosowanie w tej sprawie znajdą przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, zgodnie z dyspozycją **art. 65 ust. 2 pkt 1** ustawy zmieniającej.

Organ nadzoru wskazuje, że przepis art. 1 ust. 1 ustawy o p.z.p., 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., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie ich zmian), należy do zadań własnych gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rozstrzygnięć, lecz

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

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Ustalenia studium (opcjonalnie jego zmiany) powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2, 3 i 4 ww. ustawy. Ustawa o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, reguluje zatem, w sposób szczegółowy, kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub opcjonalnie, w związku z dyspozycją art. 27 ustawy o p.z.p., w zmianie studium. Jak wynika z treści art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p.: *„3a. Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.”.*

Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (opcjonalnie jego zmiany) ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy podlegających nadzorowi pod względem zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, w dużym stopniu opisowym, na co wskazuje sama nazwa „studium”. Akt ten składa się z dwóch zasadniczych części: informacyjnej, zwaną „uwarunkowaniami”, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części regulacyjnej, zwanej „kierunkami”, konstytuującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium (opcjonalnie jego zmiany), odnosi się w tym przypadku do ponownej 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 (opcjonalnie jego zmianie) uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy

ustalenia studium (opcjonalnie jego zmiany), nie naruszają innych przepisów odrębnych, a także nie wykraczają poza zakres regulacji określony przez ustawodawcę.

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

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

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwala rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 8 i 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 Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405).

W § 4 pkt 1 - 5 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) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., 3) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 4) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także obszary lub obiekty, o których mowa w art. 10 ust. 2, ust. 2a i ust. 3a ustawy, 5) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wpływu uwarunkowań oraz bilansu terenów pod zabudowę na te kierunki.

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 przedmiotowej sprawie, Rada Miejska w Radzyminie podejmując uchwałę Nr **695/LIII/2022** z 19 grudnia 2022 r., **zainicjowała proces sporządzania nowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych gminy Radzymin**, zwanego dalej *„Studium”*.

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 art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. *„**W studium określa się w szczególności**: 1) **uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę**, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d: a) **kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów**, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, b) **kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów**, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;”*.

Stosownie do wymogów rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, **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 (§ 5 pkt 1** rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), 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 (§ 5 pkt 2 ww. rozporządzenia).**

Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p., przez parametry i wskaźniki urbanistyczne *„należy przez to rozumieć parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40”.*

Użyty w przepisie § 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwrot *„minimalne i maksymalne parametry”* odnosi się zatem do kierunków i wskaźników dotyczących

zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.). Tym samym przepis ten wyraźnie nakazuje określenie parametrów i wskaźników urbanistycznych odnoszących się do wszystkich obszarów funkcjonalnych wyznaczonych w Studium, oczywiście przy założeniu, iż są one w jakiejkolwiek formie przeznaczone pod zabudowę.

Tymczasem, w ustaleniach części tekstowej kierunków Studium (*vide* Tom III. pn. *„Kierunki rozwoju przestrzennego gminy”*, Dział 4. pn. *„Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów”*, Rozdział 4.3. pn. *„Wytyczne określania ustalonych wymagań w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego”*), na stronie:

- **201**, w Podrozdziale **4.3.1.** pn. *„Wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów”*, **określono**: *„(...) Ze względu na skalę rysunku "Kierunki zagospodarowania przestrzennego" 1:10 000* ***dopuszcza się na etapie opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego korektę zasięgu terenów o poszczególnych funkcjach jak również dopuszczalna jest korekta parametrów i wskaźników urbanistycznych****, zgodnie z ogólnymi zasadami dotyczącymi kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów. Dopuszcza się zachowanie istniejącego zagospodarowania. (...)”*;
- **201 – 202**, w Podrozdziale **4.3.2.** pn. *„Zasady zagospodarowania i kształtowania terenów”*, **określono**: *„(...) Do wszystkich wymienionych w pkt 4.2 podstawowych typów terenów wyróżnionych ze względu na sposób użytkowania oraz zasady i wskaźniki zagospodarowania i kształtowania tych terenów, oprócz ustaleń szczegółowych odniesionych do nich bezpośrednio, odnoszą się niżej sformułowane zasady i ustalenia:* ***• Ostateczne ustalenie dokładnego przebiegu granic terenów określonych na rysunku Studium*** *– „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”* ***zostanie określony na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub innych opracowań szczegółowych.*** *• Określone na rysunku Studium – „Kierunki zagospodarowania przestrzennego” oraz w tekście Studium przeznaczenia terenów oznaczają funkcje dominujące, a* ***nie wyłączne. Ich zakres może zostać uzupełniony, wzbogacony innymi funkcjami, które nie mogą być przeciwstawne, sprzeczne z funkcją dominującą i nie mogą pogarszać warunków użytkowania****. (...)”*.

Powyższe oznacza, iż w przedmiotowym Studium **nie dokonano *de facto* ustalenia kierunków poszczególnych obszarów funkcjonalnych, a także nie określono parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w odniesieniu do wszystkich obszarów objętych tym Studium,** co w przyszłości może doprowadzić do dowolności przy interpretacji i sporządzaniu planów miejscowych. W oparciu o takie zapisy Studium, możliwe byłoby sformułowanie absolutnie dowolnych ustaleń w ramach sporządzanego

planu miejscowego, co stoi w oczywistej sprzeczności z przytoczonymi powyżej przepisami ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego.

W tym miejscu należy wskazać, iż w studium (opcjonalnie jego zmianie) dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, a także określa minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, które są wiążące przy sporządzaniu i uchwalaniu planów miejscowych, które odnosić się mają do wszystkich obszarów funkcjonalnych, na których dopuszcza się zabudowę.

Z przepisu art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p. oraz § 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wprost zatem wynika bezpośredni obowiązek określenia minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, które związane są z zagospodarowaniem oraz użytkowaniem terenów. Analogicznie, z przepisu art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o p.z.p. oraz § 5 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wprost wynika obowiązek dokonania w Studium, kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i wskazania funkcji ich przeznaczenia.

Tymczasem, określone przez Radę Miejską w Radzyminie, zarówno kierunki przeznaczenia terenów funkcjonalnych, jak również standardy zabudowy i zagospodarowania tych terenów, dotyczące maksymalnej wysokości zabudowy, czy też powierzchni biologicznie czynnej, są jedynie niewiążącymi zaleceniami, nie zaś ustaleniami stanowiącymi podstawę do określania zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego sporządzanych dla gminy Radzymin. Tym samym należy stwierdzić, iż z uwagi na przywołane powyżej ustalenia zawarte na str. 201 – 202 tekstu kierunków Studium, Rada Miejska w Radzyminie, nie określa *de facto* kierunków przeznaczenia terenów funkcjonalnych, ani jakichkolwiek minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, czy też wytycznych do ich określenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, bowiem przedmiotowe Studium ustala możliwość określenia innej funkcji przeznaczenia terenu oraz przyjęcia innych wskaźników poprzez dopuszczenie:

- ***korekty zasięgu terenów o poszczególnych funkcjach jak również korekty parametrów i wskaźników urbanistycznych*;**
- ***ostatecznego ustalenia przebiegu granic terenów na etapie sporządzania innych opracowań szczegółowych*;**

– ***<u>wzbogacenia innymi funkcjami określonego w Studium przeznaczenia terenów</u>*, które oznacza *funkcję dominującą*, nie zaś *funkcję wyłączną*.**

W konsekwencji brak określenia kierunków przeznaczenia obszarów funkcjonalnych, a także minimalnych i maksymalnych parametrów oraz wskaźników urbanistycznych oznacza, iż przedmiotowe Studium zostało podjęte z naruszeniem **§ 5 pkt 1 i pkt 2** rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz b ustawy o p.z.p., co w tym przypadku skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W tym miejscu organ nadzoru ponownie wskazuje, iż określenie kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy i w przeznaczeniu terenów, jak również wytycznych do planów miejscowych w zakresie określenia minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych jest podstawową rolą regulacyjną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. **Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy i w przeznaczeniu terenów, a także minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne nie mogą być określone w sposób niejednoznaczny.**

Odnośnie określania parametrów i wskaźników urbanistycznych, stanowisko judykatury możemy odnaleźć m.in. w wyrokach:

– Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2015 r., sygn. akt II OSK 235/14: *„Gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania, uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym co jest istotne (fundamentalne) - zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. – <u>ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych</u>. Innymi słowy, określone obszary gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką funkcję. Oznacza to, że między oboma aktami zachodzi szczególny - normatywny związek funkcjonalny. **Konsekwencją powyższej zasady jest brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który obliguje organ gminy do sporządzenia projektu planu zgodnie z postanowieniami studium**, gdy nadto w myśl art. 14 ust. 5 u.p.z.p. – przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, burmistrz wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia*

zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Z powyższej regulacji niewątpliwie wynika, że już na etapie sporządzania projektu planu miejscowego wymaga się jego zgodności z postanowieniami studium (15 ust. 1 u.p.z.p). Po podjęciu zaś przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego - wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.). ***Tak więc postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mają dla organów wykonawczych gminy charakter wiążący przy sporządzaniu projektów miejscowych planów, bowiem ustalenia projektu planu są konsekwencją ustaleń studium*** *(por. wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1294/07, LEX nr 516797). Jeżeli natomiast organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium,* ***uchwalenie planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium. Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu*** *(art. 28 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 1 u.p.z.p.).”*;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 13 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 920/18, z którego wynika, iż: *„(...) Nie ulega więc wątpliwości, że z woli ustawodawcy postanowienia studium cechuje, co do zasady, wyższy stopień ogólności oraz że są one uszczegółowiane lub konkretyzowane dopiero na dalszym, zasadniczym etapie działań planistycznych, jakim jest opracowanie i uchwalenie m.p.z.p. Jednakże, zdaniem Sądu,* ***pozostawiony organowi planistycznemu przez ustawodawcę zakres swobody w kształtowaniu treści studium, a zwłaszcza w określaniu stopnia jego szczegółowości, nie sięga aż tak daleko, aby dla terenów przeznaczonych w studium pod zabudowę możliwe było całkowite odstąpienie od ustalenia w nim jakichkolwiek parametrów i wskaźników urbanistycznych****, tudzież ograniczenia ich wyłącznie - jak w kontrolowanej sprawie - do wskaźnika liczby miejsc parkingowych (postojowych, garażowych).*

  W orzecznictwie zauważa się, iż wykładnia art. 10 ust. 2 u.p.z.p. czy § 6 ust. 2 rozporządzenia nie pozostawia wątpliwości, że skoro ustawodawca wskazał, iż w studium "określa się w szczególności", czy też podał, że ustalenia studium "powinny zawierać" - to mowa jest o elementach studium niezbędnych, istotnych i koniecznych do określenia. To, że przepisy mówią o określeniu "w szczególności" czy "powinny w szczególności określać", faktycznie

nie daje możliwości ograniczenia elementów studium. Innymi słowy, przywołane wyrażenia należy rozumieć w ten sposób, że omawiane przepisy wskazują minimum elementów studium w zakresie jego zawartości (por. wyrok WSA z 11 kwietnia 2017 r., II SA/Wr 99/17, CBOSA). *Uzupełniając te wywody należy zauważyć, że oczywiście także w tym przypadku obowiązuje zasada, w myśl której studium musi zawierać wymagane elementy (ustalenia), o jakich mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. i w § 6 rozporządzenia, wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego studium, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (analogicznie w odniesieniu do obligatoryjnych elementów planu miejscowego - por. wyroki NSA: z 23 kwietnia 2010 r., II OSK 311/10; z 13 października 2011 r., II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., II OSK 1343/12, dostępne w CBOSA; por. też: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 15 Nb 6, s. 178; I. Zachariasz (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, uw. 3 do art. 15). Trudno sobie jednak wyobrazić, aby w praktyce mogły zaistnieć takie okoliczności faktyczne - poza terenami wyłączonymi w studium całkowicie spod zabudowy - które uzasadniałyby odstąpienie od ustalenia w studium jakichkolwiek parametrów i wskaźników urbanistycznych, względnie ograniczenia ich wyłącznie do wskaźnika liczby miejsc postojowych. W każdym razie, w ocenie Sądu, organy Gminy nie wykazały, aby takie okoliczności wystąpiły w przypadku terenów objętych zmianą Studium. Co więcej, argumentacja przedstawiona w odpowiedzi na skargę pozwala przypuszczać, że odstąpienie od określenia w uchwalonej zmianie Studium parametrów i wskaźników urbanistycznych było w rzeczywistości podyktowane nie tyle obiektywnymi okolicznościami (zwłaszcza wzmiankowaną specyfiką terenu), ile raczej subiektywnym przekonaniem o zasadności (celowości) pozostawienia organowi planistycznemu pełnej, niczym nie skrępowanej swobody w kształtowaniu parametrów zabudowy na etapie uchwalania (zmiany) m.p.z.p. Takie rozumowanie jest jednak sprzeczne z samą istotą studium. Akt ten jest bowiem formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne, i jako taki jest nie tylko aktem mającym określać założenia lokalnej polityki przestrzennej, ale także zawierać ustalenia wiążące przy sporządzaniu m.p.z.p. oraz elementy regulacyjne w postaci lokalnych zasad zagospodarowania.* ***Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak wyznacza nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (por. wyrok NSA z 24 października 2018 r., II OSK 3275/17, CBOSA; por. też***

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 9 Nb 1 i 3, s. 88 i 89). Tym samym treść studium nie może pozostawiać całkowitej dowolności w kształtowaniu zabudowy w planie miejscowym, w szczególności wyraźnie "przenosząc" obowiązek ustalenia określonych, wymaganych parametrów lub wskaźników urbanistycznych na etap uchwalenia planu. To studium winno zakreślić ramy przyszłej zabudowy, a plan miejscowy ma je precyzować (konkretyzować). Natomiast brak jakiejkolwiek regulacji w studium określającej kształt (wartości graniczne) zabudowy powoduje, iż to faktycznie plan miejscowy spełnia obydwie role*. (...)"*;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 155/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym stwierdzono, iż: *„Jak wynika z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.p.z.p., w studium określa się w szczególności uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d),* ***kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, na mocy którego 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. W warunkach niniejszej sprawy, jak słusznie zauważył Wojewoda, Rada dopuściła się naruszenia wskazanych przepisów z uwagi na pominięcie w treści studium* ***kluczowych dla ładu przestrzennego parametrów i wskaźników zabudowy, takich jak minimalna i maksymalna intensywność zabudowy oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej****. Sporządzenie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, w tym na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy (zob. wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., II OSK 1608/17, CBOSA). Wbrew twierdzeniom Rady, zawartym w odpowiedzi na skargę, że podstawową zasadą jest nieingerowanie w zapisach studium w zakres ustaleń zarezerwowanych dla planu miejscowego,* ***podkreślić należy, że przytoczone przepisy nakładające obowiązek ustalenia w studium minimalnych i maksymalnych wskaźników urbanistycznych mają charakter przepisów bezwzględnie obowiązujących****. Tym samym przy uchwalaniu studium należy obligatoryjnie dokonać ustaleń przewidzianych w tych przepisach.*

Wyznaczenie wspomnianych wskaźników w żadnym razie nie stanowi ingerencji w materię zarezerwowaną dla planów miejscowych. ***W studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, jak również określa podstawowe parametry i wskaźniki urbanistyczne.*** *Brzegowe zaś wartości wskaźników zabudowy nie muszą przejawiać się w skonkretyzowaniu ich określonymi liczbami miary, ale muszą być uchwytne na podstawie samej treści studium. Studium jako akt planistyczny określa bowiem politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu planu miejscowego (tak też w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 389/19, CBOSA).";*

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2332/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym stwierdzono, iż: *„Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. w studium określa się w szczególności: 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit d: a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy. 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). Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p. przez parametry i wskaźniki urbanistyczne należy przez to rozumieć "parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40".* ***W kontekście powyższego prawidłowe jest stanowisko Wojewody, że użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwrot "minimalne***

i maksymalne parametry" odnosi się do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). *Natomiast w części tekstowej zmiany studium pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, str. 36-41, nie określono jakichkolwiek parametrów oraz wskaźników urbanistycznych dla dokonywanej zmiany studium. (...) Podzielić należy ocenę organu nadzoru, że takie parametry i wskaźniki nie są wiążące, bowiem stanowią co najwyżej propozycję do rozważania na etapie sporządzania projektu planu miejscowego. (...) Tym samym, sformułowane w zmianie studium wytyczne do sporządzanych planów miejscowych są w tej sytuacji jedynie propozycjami, postulatami i zaleceniami i nie mogą być tym samym uznane za ustalenia wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych. (...)* ***Niewątpliwie w zmianie studium nie określono minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a także wytycznych do ich określenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, bowiem studium jedynie proponuje się przyjęcie wszystkich wymienionych wskaźników, zaś w przypadku minimalnej powierzchni biologicznie czynnej wartość parametru nie została w sposób precyzyjny określona w formie jednoznacznej wartości granicznej, co oznacza, że zmiana studium w tym zakresie została podjęta z naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit, b ustawy o p.z.p.";***

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 2006/19, w którym Sąd stwierdził: *„Stosownie do § 6 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia, wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium obejmują ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, wskazując, że powinny one określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;* ***ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, wskazujące, że powinny one 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****. Opierając się na przytoczonych regulacjach prawnych, również i w tym aspekcie sprawy organ nadzorczy trafnie zauważył, że w części tekstowej Zmiany Studium, w Kierunkach zagospodarowania przestrzennego - Etap II, ppkt 1.2.2.1. pn. Kierunki*

i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów (str. 27 - 32) ***nie określono parametrów oraz wskaźników urbanistycznych dla wyznaczonych na rysunku obszarów zabudowy: usługowo – mieszkaniowej, mieszkaniowo – usługowej, letniskowej, usług publicznych, istniejącej produkcyjno - usługowej oraz produkcji obsługi rolnictwa.*** *Przyjęta przez Radę konstrukcja zmiany studium polegająca na częściowym przytoczeniu, w części tekstowej, wcześniejszych zmian Studium dokonanych na mocy wyżej wymienionych uchwał z 2008 r., 2010 r., 2011 r. i 2012 r., pomimo dokonania Zmiany Studium w odniesieniu do całego obszaru Gminy Słupno, skutkowała tym, że dla obszarów objętych wcześniejszymi zmianami pozostawiono część zapisów. Tym samym, w odniesieniu do obszarów zabudowy: mieszkaniowej z dopuszczeniem usług podstawowych, produkcyjno-usługowej i rekreacyjno-sportowej, obowiązują jednocześnie ustalenia zawarte odpowiednio na str. 29 – 32, 30 – 32 i 29 – 32. Wszystko to w istocie sprowadza się do tego, że dla obszarów o tożsamym charakterze obowiązują inne wielkości w zakresie wskaźników: intensywności zabudowy, maksymalnej zabudowy, czy wysokości zabudowy. Akceptacja zaprezentowanego stanowiska organu nadzoru wiąże się również z wcześniejszą oceną Sądu, dokonaną wbrew stanowisku zajmowanemu przez skarżącą ("wszystkie wykreślenia znajdują się w przypisach"), że przypisy wskazujące na dodanie treści danej, wcześniejszej, zmiany Studium nie oznaczają wykreślenia tej treści z obecnej Zmiany Studium. Część obszarów objętych wcześniejszymi zmianami Studium została objęta modyfikacjami w części graficznej, w przeciwieństwie do części tekstowej. Uprawnione jest twierdzenie, że w odniesieniu do części terenów objętych wcześniejszymi zmianami obowiązywać mogą zamieszczone w części tekstowej różne (w rozumieniu odmienne) parametry i wskaźniki urbanistyczne.* ***Dalej należy zgodzić się z Wojewodą, że skoro w Studium w 2.1 "Standardy zabudowy w strefach funkcjonalnych" jedynie "proponuje się" określone wskaźniki zagospodarowania terenów (str. 29-30), we wszystkich wcześniejszych jego zmianach, to oznacza, że w części tekstowej Zmiany Studium nie określono w sposób wiążący przy sporządzaniu planów miejscowych minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych. I wbrew argumentacji skarżącej są to ustalenia obowiązujące.****";*

– Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 września 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1754/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym stwierdzono, iż: *„Minister Infrastruktury, działając na podstawie art. 10 ust. 4 p.z.p w § 6 ustalił wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium wskazując na powinność określenia* ***m.in. minimalnych i maksymalnych parametrów***

i wskaźników urbanistycznych uwzględniających wymagania ładu przestrzennego w tym urbanistyki i architektury, *wskazania terenów do wyłączenia spod zabudowy a także wytycznych dla wymagań planów miejscowych. Skoro zatem studium miało spełniać tę powinność winno sprecyzować te parametry.* ***Minimalne i maksymalne wskaźniki urbanistyczne to nic innego niż wskaźniki "od-do".*** *W związku z tym wywody skarżącego, że rozdział 1 Część 2, tom 2 załącznika do uchwały spełnia wymogi art. 10 ust. 2 pkt 1 lit b p.z.p. i § 6 pkt 2 rozporządzenia, nie zasługują na uwzględnienie. (...) O ile można się zgodzić ze skarżącym, że organ nadzoru ustalenia co do naruszenia oparł na użytym sformułowaniu "należy dążyć" jako stanowiącym postulat a nie wytyczną co do zakresu powierzchni biologicznie czynnej, które to rozumowanie nie jest do końca prawidłowe, to jednak nawet przy pominięciu tego poglądu należy ostatecznie dojść do wniosku, że organ gminy nie wskazał w sposób prawidłowy tego parametru, gdyż w odniesieniu do terenów 1 TW i 2 TW nie określił wskaźnika minimalnego – nie wiadomo do jakiego poziomu można go obniżyć na terenach przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne oraz terenach które pozostaną lasami. Tego rodzaju zapisy studium nie spełniają wyrażonej w 9 ust. 4 p.z.p. zasady przejrzystości, czytelności a przede wszystkim jednoznaczności. Zwrócić należy uwagę,*

że nie spełniają kryterium zasad ładu przestrzennego ustalenia, iż wysokość budynków może wynosić od zero do 85 m. Tak ukształtowane parametry mogą co najwyżej wprowadzić chaos urbanistyczny, tym bardziej gdy mowa jest o tym, że budowle mogą być budowane wg indywidualnych potrzeb. Ta niejednoznaczność przesądza o wadliwości zapisów studium a nie niefortunność użytego w uchwale sformułowania "należy dążyć" Z uchwały mimo tego zapisu da się ustalić ww. parametry tyle tylko, że nie spełniają one wymogów ustawowych z powodów podanych wyżej. Ostatecznie zatem zapisy te są niezgodne z § 6 ust. 2 rozporządzenia. Wbrew wywodom skargi w odniesieniu do terenów TW1 i TW 2 nie chodzi o większe uszczegółowienie ale o sprecyzowanie tych parametrów w sposób jasny i precyzyjny. Tak aby przy sporządzaniu planu nie było dowolności w tym zakresie. Oczywiście ma rację skarżąca gmina,

że szczegółowe parametry ustala się w planie miejscowym – o czym stanowi § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r, w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.2003.164.1587). ***Jednakże Studium nie ma na celu określenia szczegółowych parametrów zabudowy dla danej działki ewidencyjnej ale określenia ram w jakich proponuje się sposób ukształtowania na danym***

terenie zabudowy. Te ramy to granice późniejszego planowania – co potwierdza powołany przez gminę komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod redakcją Z Niewiadomskiego, Wydawnictwo BECK Warszawa 2006*.”.*

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne

naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub 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 izbom 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 ograny 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 z istotnym naruszeniem prawa, szczegółowo wyjaśnionym w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 140/XIII/2025 Rady Miejskiej w Radzyminie z 26 maja 2025 r. *„w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzymin”*, 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 tym zakresie, 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/