



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 czerwca 2013 r.

LEX-I.4131.79.2013.RM

Rada Gminy Świercze
ul. Pułtуска 47
06 - 150 Świercze

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, 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 oraz z 2013 r. poz. 153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 166/XXIV/2013 Rady Gminy Świercze z dnia 6 czerwca 2013 r. „w sprawie uchwalenia zmiany „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Świercze””.

Uzasadnienie

Rady Gminy Świercze na sesji w dniu 6 czerwca 2013 r. podjęła uchwałę Nr 166/XXIV/2013 „w sprawie uchwalenia zmiany „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Świercze””. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 12 ust. 1 oraz art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy 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>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy 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 naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna) i zawartych w nim ustaleń. Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ww. ustawy.

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

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

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., również każda zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie studium. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego

trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany studium i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

30 kwietnia 2009 r. Rada Gminy Świercze podjęła uchwałę Nr 143/XXV/2009 w sprawie *przystąpienia do sporządzania zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Świercze*". Uchwałę tę podjęto jedynie w oparciu o przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym (bez przywołania podstaw prawnych wynikających z ustawy o p.z.p.).

Biorąc pod uwagę fakt, iż intencyjną uchwałę o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium, Rada Gminy Świercze podjęła w dniu 30 kwietnia 2009 r. oraz mając na uwadze dyspozycję art. 4 ust. 2 ustawy 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 [„Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe”], tryb kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 11 ustawy o p.z.p., winien odbywać się w oparciu o przepisy obowiązujące przed, wspomnianą wyżej, nowelizacją tj. w brzmieniu obowiązującym przed 21 października 2010 r.

Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium, organ wykonawczy gminy winien zatem kolejno:

- ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 11 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomić na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium (art. 11 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- rozpatrzyć złożone wnioski (art. 11 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić projekt studium, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa; w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego województwa lub niewprowadzenia do planu zagospodarowania przestrzennego województwa zadań rządowych, uwzględnić ustalenia programów, o których mowa w art. 48 ust. 1 (art. 11 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- uzyskać od gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu komisji urbanistyczno-architektonicznej opinię o projekcie studium (art. 11 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- uzgodnić oraz zaopiniować projekt studium (art. 11 pkt 6 - 8 ustawy o p.z.p.);
- wprowadzić zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (art. 11 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Zdaniem organu nadzoru ww. czynności zostały dokonane w sposób prawidłowy. W dalszej kolejności, stosownie do dyspozycji art. 11 pkt 10 ustawy o p.z.p., sporządzający projekt zmiany studium, winien **ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na co najmniej 14 dni przed dniem wyłożenia i wyłożyć ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni oraz zorganizować w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami. Wszystkie ww. czynności zostały, zdaniem organu nadzoru przeprowadzone nieprawidłowo, tj. z naruszeniem terminów, o którym mowa w przywołanym powyżej przepisie.**

W pierwszym rzędzie wskazać należy, iż doszło do naruszenia terminu, na dokonanie ogłoszeń w prasie miejscowej oraz obwieszczeń, związanych z wyłożeniem projektu zmiany studium do publicznego wglądu, który zgodnie z wolą ustawodawcy winien nastąpić na „*co najmniej 14 dni przed dniem wyłożenia*”. Do początku biegu terminu nie wlicza się dnia, w którym dokonano czynności. Skoro zatem organ wykonawczy zaplanował, iż początek wyłożenia projektu zmiany studium, nastąpi w dniu 15 marca 2013 roku, to początkiem biegu terminu był dzień 14 marca 2013 roku, a tym samym ogłoszenie oraz obwieszczenie winno zostać dokonane najpóźniej w dniu 1 marca 2013 r. Tymczasem, z przedłożonej organowi nadzoru, dokumentacji prac planistycznych, wynika, iż:

- ogłoszenie o wyłożeniu do publicznego projektu zmiany studium, datowane jest na dzień 4 marca 2013 r.;
- wniosek Wójta Gminy Świercze „*o zamieszczenie w Tygodniku Pułtuskim ogłoszenia jednorazowego*”, o terminie wyłożenia projektu zmiany studium do publicznego wglądu, również datowane jest na dzień 4 marca 2013 r. (pismo znak: IRiOŚ.7320.1.09.2012.2013).

W tej sytuacji uznać należy, iż nie dochowano terminu na dokonanie ogłoszeń oraz obwieszczeń o wyłożeniu projektu zmiany studium do publicznego wglądu.

Stosownie do przytoczonego powyżej art. 11 pkt 10 ustawy o p.z.p. projekt zmiany studium winien zostać wyłożony do publicznego wglądu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu **na okres co najmniej 30 dni**. Tymczasem z ogłoszenia zamieszczonego w *Tygodniu Pułtuskim*, jak również z obwieszczeń dołączonych do dokumentacji prac planistycznych, wynika, iż projekt zmiany studium został wyłożony do publicznego wglądu w terminie od 15 marca 2013 r. do 5 kwietnia 2013 r. Oznacza to, że projekt zmiany studium został wyłożony **jedynie na okres 21 dni, zamiast ustawowego 30 dniowego terminu**. W tej sytuacji uznać należy, iż w sposób istotny nie dochowano terminu związanego z wyłożeniem projektu zmiany studium do publicznego wglądu.

Organ nadzoru stwierdził również, iż dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie zmiany studium rozwiązaniami, została przeprowadzona w dniu 12 kwietnia 2013 r., a więc **7 dni po zakończeniu wyłożenia do publicznego wglądu**. Tymczasem z brzmienia art. 11 pkt 10 ustawy o p.z.p. wynika jednoznacznie, iż dyskusja publiczna winna zostać przeprowadzona w trakcie trwania wyłożenia. Oznacza to, że także dyskusja publiczna przeprowadzona została z naruszeniem terminu wskazanego w ustawie.

Niedochowanie powyższych terminów, poprzez ich skrócenie (w przypadku zamieszczonych ogłoszeń i obwieszczeń oraz poprzez krótsze, o 9 dni, wyłożenie projektu zmiany studium do publicznego wglądu), jak również przeprowadzenie dyskusji publicznej po okresie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, skutkowało w sposób istotny, ograniczeniem współuczestnictwa zbiorowości lokalnej oraz innych jednostek zainteresowanych zamierzeniami planistycznymi na obszarze gminy, ograniczając tym samym możliwość do zapoznania się oraz wyrażenia swojego poglądu w odniesieniu do zaproponowanych rozwiązań projektowych. Odnosząc się do przeprowadzenia dyskusji publicznej po terminie jej wyłożenia do publicznego wglądu, to zauważyć należy, że dyskusja publiczna nie powinna ograniczać możliwości wypowiedzi zainteresowanym podmiotom, bowiem z istoty dyskusji publicznej wynika, iż uczestniczące w niej podmioty wypowiadają swoje opinie co do rozwiązań przyjętych w projekcie studium. Cechą dyskusji publicznej jest zatem zamiar poznania stanowisk, opinii i poglądów określonych grup społecznych, w tym także wspólnoty samorządowej lub zainteresowanych środowisk w odniesieniu do projektu zmiany studium (por. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2006 r., II OSK 277/06, LEX nr 266913). Trudno jednak przypuszczać by przeprowadzenie dyskusji publicznej nad projektowanymi rozwiązaniami, w kilka dni po zakończeniu wyłożenia projektu zmiany studium do publicznego wglądu, a więc w momencie gdy brak jest możliwości zapoznania się

z projektowanymi rozwiązaniami, poza *expressis verbis* naruszeniem art. 11 ust. 10 ustawy o p.z.p., spełniało również wolę ustawodawcy (trudno bowiem dyskutować gdy brak jest już możliwości wglądu do sporządzanego dokumentu).

Nie można również abstrahować od faktu, iż termin na wniesienie uwag spełnia co prawda wymogi art. 11 pkt 11 ustawy o p.z.p., jednakże biorąc pod uwagę łączny okres na ich wnoszenie (począwszy od pierwszego dnia wyłożenia projektu do publicznego wglądu do ostatniego dnia na ich wnoszenie) wyniósł on 45 dni, podczas gdy zgodnie z minimalnymi terminami wynikającymi z ustawy winien on wynieść co najmniej 51 dni (30 dni na wyłożenie + 21 dni na wniesienie uwag po wyłożeniu).

W tej sytuacji uznać należy, iż w sposób istotny doszło do naruszenia trybu sporządzania zmiany studium, w związku ze stwierdzonym naruszeniem art. 11 pkt 10 ustawy o p.z.p. co na mocy art. 28 ust. 1 ww. ustawy stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Świercze w całości.

Przy dokonywanej przez organ nadzoru istotności naruszenia trybu zdecydował wpływ stwierdzonego naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego oraz na prawa uczestników procesu planistycznego (zwłaszcza właścicieli nieruchomości) zagwarantowane im przede wszystkim w art. 11 pkt 10 ustawy o p.z.p. (por. Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 251-253).

Jednocześnie organ nadzoru stwierdził inne naruszenia prawa, które kwalifikować należy jako naruszenie zasad, o których mowa w części wstępnej uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia.

Z § 1 podjętej uchwały wynika, iż „Uchwała się zmianę „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Świercze”, uchwalonego Uchwałą Nr 155/XXIX/2001 Rady Gminy Świercze z dnia 12 lipca 2001 r. w zakresie zgodnym z uchwałą nr 143/XXV/2009 Rady Gminy Świercze z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Świercze”. Z kolei z treści § 2 uchwały wynika, iż „Integralną częścią niniejszej uchwały są następujące załączniki: 1) załącznik nr 1 – tekst pt.: „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Świercze” – Część II – Kierunki, 2) Załącznik nr 2 – rysunek nr 1: „Uwarunkowania” w skali 1:10000, 3) załącznik nr 3 – rysunek nr 2: „Kierunki” w skali 1:10000, 4) Załącznik nr 4 – rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag”.

Tymczasem stosownie do wymogu:

- art. 9 ust. 2 ustawy o p.z.p. „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza **studium zawierające część tekstową i graficzną**, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem”;
- art. 12 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p., **tekst i rysunek studium** oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag **stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium**;
- § 4 ust. 1 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), „Projekt studium powinien zawierać: 1) **część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust.1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej**; 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium”;

- § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przepisy rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą.

Z podjętej uchwały, w szczególności zaś z jej ustaleń zawartych w § 2, wynika, iż Rada Gminy Świercze uchwaliła zmianę studium zawierającą w części tekstowej jedynie kierunki rozwoju przestrzennego, przy czym część graficzna zawiera zarówno uwarunkowania, jak i kierunki rozwoju.

Brak części tekstowej zawierającej uwarunkowania, oznacza, iż nie spełniono wymagań, o których mowa w: art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 1, art. 12 ust. 1 zd. 2, jak również § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przy czym z uwagi na treść art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, nie ma tu znaczenia okoliczność, iż podjęta uchwała dotyczy zmiany studium.

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), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian studium) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru gminy, przy zastrzeżeniu, że zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami (*pod: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 9 ustawy, Zakamycze, 2004.*). Zmiana studium może dotyczyć więc przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu przedmiotowego studium. Zmiana studium jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. 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 Rada Gminy Świercze przystąpiła do sporządzenia zmiany studium, a więc w odniesieniu do obszaru w granicach administracyjnych gminy.

Wskazać przy tym należy, że zmieniane studium sporządzone zostało pod rządami nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15,

poz. 139 z późn. zm.), która określała inne wymogi m.in. w zakresie treści studium. 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.

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 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

tego studium w odniesieniu do 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 jednak odpowiadać wymogom ustawy o p.z.p. Istotne jest przy tym, jakie zmiany zaszły również na terenie objętym zmianą, i to zarówno w przestrzeni, ale również w samym prawodawstwie, które odnosi się do obszaru objętego zmianą, a więc, w przedmiotowym przypadku, w odniesieniu do obszaru całej gminy. Nie jest przy tym możliwe by uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, opcjonalnie jego zmiana, nie zawierała uwarunkowań odpowiadających wymogom obecnego stanu prawnego. Brak zawarcia ustaleń dotyczących uwarunkowań należy zakwalifikować, jako naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 166/XXIV/2013 Rady Gminy Świercze z dnia 6 czerwca 2013 r. „w sprawie uchwalenia zmiany „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Świercze”” w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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


WOJEWÓDZA MAZOWIECKI
Jacek Kozłowski