



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.97.2013.RM

Warszawa, 26 lipca 2013 r.

**Rada Gminy w Magnuszewie
ul. Saperów 24
26 - 910 Magnuszew**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/223/2013 Rady Gminy w Magnuszewie z dnia 20 czerwca 2013 r. „w sprawie uchwalenia Zmiany Nr 2/2013 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Magnuszew”.

Uzasadnienie

Rady Gminy w Magnuszewie na sesji w dniu 20 czerwca 2013 r. podjęła uchwałę Nr VI/223/2013 „w sprawie uchwalenia Zmiany Nr 2/2013 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Magnuszew”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 12 ust. 1 i 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.

18 maja 2010 r. Rada Gminy w Magnuszewie podjęła uchwałę Nr V/216/10 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia Zmiany Nr 2 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Magnuszew, obejmujące działki nr ew. 19, 20 i części nr ew. 1/1 i 2 w obrębie Anielin – Kępa w Gm. Magnuszew”. Uchwałę tę podjęto w oparciu o przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p. (bez przywołania art. 27 ustawy o p.z.p. odnoszącego się do zmiany studium).

Biorąc pod uwagę fakt, iż intencyjną uchwałę o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium, Rada Gminy w Magnuszewie podjęła w dniu 18 maja 2010 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 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 listopada 2012 roku, to początkiem biegu terminu był dzień 14 listopada 2012 roku, a tym samym ogłoszenie oraz obwieszczenie winno zostać dokonane najpóźniej w dniu 1 listopada 2012 r. Tymczasem, z przedłożonej organowi nadzoru, dokumentacji prac planistycznych, wynika, iż:

- obwieszczenie o wyłożeniu do publicznego wglądu, projektu zmiany studium, datowane jest na dzień 15 listopada 2012 r., a więc na pierwszy dzień wyłożenia projektu zmiany studium do publicznego wglądu;
- obwieszczenie o wyłożeniu do publicznego, projektu zmiany studium, zostało wywieszane na tablicy ogłoszeń sołectwa wsi Anielin, w dniu 15 listopada 2012 r. (i było publicznie dostępne jedynie do dnia 6 grudnia 2012 r.);
- ogłoszenie o wyłożeniu do publicznego, projektu zmiany studium, zostało opublikowane na stronie internetowej Gminy Magnuszew, w dniu 15 listopada 2012 r.;
- ogłoszenie w prasie lokalnej, zamieszczono w piśmie samorządu Gminy Magnuszew pn. „*W naszej gminie*”, datowanej na Listopad 2012 r.

W tej sytuacji uznać należy, iż nie dochowano terminu na dokonanie obwieszczeń o wyłożeniu projektu zmiany studium do publicznego wglądu, skoro obwieszczenia te ukazały się w pierwszym dniu formalnego wyłożenia ww. projektu 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, **na okres co najmniej 30 dni**. Tymczasem z ogłoszenia zamieszczonego w piśmie samorządu Gminy Magnuszew „*W naszej gminie*”, jak również z obwieszczeń dołączonych do dokumentacji prac planistycznych, wynika, iż projekt zmiany studium został wyłożony do publicznego wglądu w terminie **od 15 listopada 2012 r. do 6 grudnia 2012 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.

Nie dochowano również terminu na wnoszenie uwag, o którym mowa w art. 11 pkt 11 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu studium, winien być „*nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium*”. Tymczasem z zamieszczonych ogłoszeń oraz obwieszczeń wynika, iż uwagi należało składać do **11 grudnia 2012 r.**, a więc w terminie **5 dni**, od dnia zakończenia, i tak już skróconego, okresu wyłożenia 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 grudnia 2012 r., a więc **6 dni po zakończeniu wyłożenia do publicznego wglądu, a także po wyznaczonym okresie na składanie uwag**. 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 i miała ona jedynie charakter iluzoryczny.

Niedochowanie powyższych terminów, poprzez ich skrócenie (w przypadku zamieszczonych 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, a nawet po terminie na składanie uwag (**termin na składanie uwag skrócono o 16 dni**), 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, a także po okresie na składanie ewentualnych uwag, 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 i formalnej możliwości ustosunkowania się do proponowanych rozwiązań przestrzennych poprzez ekspirację terminu na wniesienie uwag).

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 i 11 ustawy o p.z.p. co na mocy art. 28 ust. 1 ww. ustawy, stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy w Magnuszewie 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 i 11 ustawy o p.z.p. (por. Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 251-253).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VI/223/2013 Rady Gminy w Magnuszewie z dnia 20 czerwca 2013 r. „w sprawie uchwalenia Zmiany Nr 2/2013 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Magnuszew” 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI
WZ.

Dariusz Piątek
Wicewojewoda Mazowiecki