



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 4 lutego 2013 r.

LEX-I.4131.2.2014.BŁ

Rada Gminy Pniewy
Pniewy 2
05-652 Pniewy

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, 645 i 1318)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/176/13 Rady Gminy Pniewy z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia III etapu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Pniewy, w część tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi:

- 28/1, 29/2, 61, 62 i 164 położonych w miejscowości Cychry;
- 58, 59/2, 60/2 i 60/4 położonych w miejscowości Józefów;
- 14/3 położonej w miejscowości Michrówek;
- 85/1 i 109/5 położonych w miejscowości Osieczek;
- 4/2, 4/3 i 17/3 położonych w miejscowości Przykory
- 140/3 i 191 położonych w miejscowości Wola Pniewska.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Pniewy, na sesji w dniu 30 grudnia 2013 r., podjęła uchwałę Nr XXXVIII/176/13 w sprawie uchwalenia III etapu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Pniewy.

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

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

Uchwała rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium jest aktem wewnętrznym gminy o charakterze formalnym, wszczynającym procedurę uchwalenia takiej zmiany. W przedmiotowej sprawie istotny wydaje się fakt, iż w dniu 29 lipca 2008 r., Rada Gminy Pniewy podjęła uchwałę Nr XXV/141/08 w sprawie zmian „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Pniewy*” uchwalonego uchwałą nr XVII/126/2000 Rady Gminy Pniewy z dnia 30 sierpnia 2000 roku. Uchwałę tę podjęto w oparciu o przepisy art. 9 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p. Z przywołanej podstawy prawnej, ww. uchwały oraz z treści jej § 1 wynika, iż Rada Gminy Pniewy zainicjowała proces „*(...) zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Pniewy uchwalonego uchwałą Nr XVII/126/2000 Rady Gminy Pniewy z dnia 30 sierpnia 2000 roku*”. Zatem zgodnie z zapisami powyższego paragrafu, Rada Gminy przystąpiła do sporządzenia zmiany studium dla całego obszaru gminy Pniewy. Ponadto z § 1 ww. uchwały wynika również, że sporządzanie zmian studium nastąpi etapami, przy czym Rada Gminy Pniewy, nie podjęła uchwał precyzujących obszarów dla poszczególnych etapów. Nie odstąpiła również, w drodze uchwały, od sporządzania zmiany studium dla jakiegokolwiek terenu w granicach gminy. Zatem etapem kończącym, zainicjowany proces planistyczny na podstawie uchwały Nr XXV/141/08, winna być uchwała w sprawie studium, dla całego obszaru w granicach gminy, a jej ustalenia powinny odpowiadać wymogom art. 10 ustawy o p.z.p. Zatem również dla pozostałych obszarów w granicach gminy, a więc nie tylko działek wymienionych w petitum rozstrzygnięcia, ustalenia studium powinny zawierać m.in. kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.). Podobnie uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium winny odpowiadać nowym wymogom ustawowym, w odniesieniu do obszaru całej gminy.

Organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodne z którym 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 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 postawieniami całego obszaru gminy. Nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwał o przystąpieniu do zmian studium) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru gminy, przy zastrzeżeniu, że zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy współgrają z pozostałymi w mocy ustaleniami (*pod: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 9 ustawy, Zakamycze, 2004.*). Zmiana studium może dotyczyć więc przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmującego 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 sporządzenia 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, z tym, że obszar ten winien być ściśle określony właśnie w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia 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 sytuację, w których konieczność zmiany studium następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 11 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego studium.

Niemniej jednak skoro Rada Gminy Pniewy przystąpiła do sporządzenia „*zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Pniewy uchwalonego uchwałą Nr XVII/126/2000 Rady Gminy Pniewy z dnia 30 sierpnia 2000 roku*”, to zmiana studium powinna dotyczyć całego obszaru w granicach administracyjnych gminy, a nie jedynie dla pojedynczych działek o numerach ewidencyjnych: 28/1, 29/2, 61, 62 i 164 położonych w miejscowości Cychry; 58, 59/2, 60/2 i 60/4 położonych w miejscowości Józefów; 85/1 i 109/5 położonych w miejscowości Osieczek; 4/2, 4/3 i 17/3 położonych w miejscowości Przykory oraz 140/3 i 191 położonych w miejscowości Wola Pniewska, a także działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 14/3 położonej w miejscowości Michrówek.

Zdaniem organu nadzoru, jeżeli Rada Gminy Pniewy, chciała dokonać zmian studium, w brzmieniu wprowadzonym uchwałą Nr XXXVIII/176/13, to wcześniej winna dokonać zmian w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Pniewy. Przez uchwalenie zmiany studium w węższym zakresie aniżeli zostało to określone w uchwale „przystąpieniowej”, doszło nie tylko do naruszenia art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z art. 9 ust. 1 ww. ustawy, ale również art. 11 ustawy o p.z.p. Granice obszaru objętego projektem zmiany studium, wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzania, wiążą bowiem organa gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia zmiany studium. Stąd uchwalona zmiana

studium nie może regulować obszaru węższego niż terytorium ustalone w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzania, ponieważ stanowiłoby to naruszenie właściwości organu gminy.

Rada Gminy Pniewy naruszyła w sposób istotny przytoczone powyżej przepisy, w tym w szczególności art. 9 ust. 1, art. 11 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Z dyspozycji art. 11 ww. ustawy wynika, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta, dokonuje określonych czynności po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium. Tak więc uchwała „przystąpieniowa” wiąże organ wykonawczy gminy. W przedmiotowym przypadku, sporządzono przedmiotową uchwałę niezgodnie z dyspozycją uchwały Nr XXV/141/08. Doszło zatem w sposób istotny do naruszenia trybu sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i do naruszenia właściwości organów, co na mocy art. 28 ustawy o p.z.p. winno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały Nr XXXVIII/176/13 Rady Gminy Pniewy z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Pniewy, **dla wszystkich ustaleń przedmiotowej uchwały**, które nie spełniają wymogów wynikających z art. 10 ustawy o p.z.p. Zdaniem organu nadzoru, brak dokonanej zmiany studium w odniesieniu do obszaru w granicach administracyjnych gminy, można by również kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania studium w odniesieniu do tych ustaleń studium, które nie spełniają wymogów wynikających z art. 10 ustawy o p.z.p., a więc w odniesieniu do obszarów nie objętych faktycznie dokonaną zmianą ustaleń.

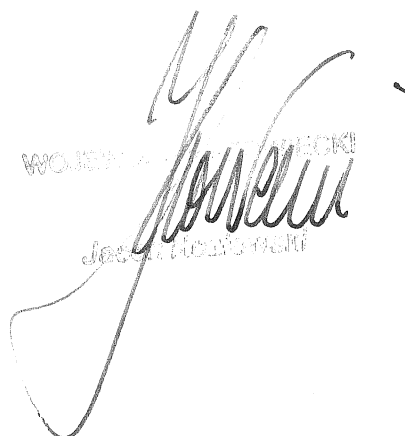
Biorąc pod uwagę fakt, iż studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest podstawowym narzędziem planistycznym, zaś jego brak utrudniać będzie prawidłowe gospodarowanie przestrzenią na terenie Gminy Pniewy, organ nadzoru w drodze wyjątku odstępuje od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w odniesieniu do całej uchwały, stwierdzając nieważność ustaleń studium (zarówno części tekstowej jak i graficznej) jedynie w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 28/1, 29/2, 61, 62 i 164 położonych w miejscowości Cychry; 58, 59/2, 60/2 i 60/4 położonych w miejscowości Józefów; 14/3 położonych w miejscowości Michrówek; 85/1 i 109/5 położonych w miejscowości Osieczek; 4/2, 4/3 i 17/3 położonych w miejscowości Przykory oraz 140/3 i 191 położonych w miejscowości Wola Pniewska. Ponadto organ nadzoru zobowiązuje Radę Gminy Pniewy do uwzględnienia wymagań, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, przy kolejno podejmowanych uchwałach, w sprawie zmiany studium.

W omawianej sprawie istotnym wydaje się również fakt, że Wojewoda przy wykonaniu czynności nadzorczych przestrzega zasad wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z d 1994 r. Nr 124, poz. 607, z 2006 r. Nr 154, poz. 1107). Zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. Kraty wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub ustawie. Należy pamiętać, że w świetle art. 8 ust. 3 Kart, kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem propozycji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma chronić. Europejska Karta Samorządu Lokalnego od początku obowiązywania Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. jest traktowana tak, jak gdyby została ratyfikowana za uprzednią zgodą parlamentu. Stanowi więc element składowy wewnętrznych źródeł prawa polskiego i ma pierwszeństwo przed ustawą.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVIII/176/13 Rady Gminy Pniewy z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia III etapu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Pniewy, w część tekstowej oraz graficznej w zakresie działek o nr ewidencyjnych: 28/1, 29/2, 61, 62 i 164 położonych w miejscowości Cychry; 58, 59/2, 60/2 i 60/4 położonych w miejscowości

Józefów; 14/3 położonych w miejscowości Michrówek; 85/1 i 109/5 położonych w miejscowości Osieczek; 4/2, 4/3 i 17/3 położonych w miejscowości Przykory oraz 140/3 i 191 położonych w miejscowości Wola Pniewska,
co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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



WOJEWÓDZKI
SĄD ADMINISTRACYJNY
w Warszawie