



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 6 czerwca 2014 r.

LEX-I.4131.59.2014.RM

**Rada Miejska
w Ożarowie Mazowieckim
ul. Kolejowa 2
05 - 850 Ożarów Mazowiecki**

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, z 2014 r. poz. 379)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/510/14 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 15 maja 2014 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ożarów Mazowiecki”, w części dotyczącej ustaleń § 5 uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Ożarowie Mazowieckim, na sesji w dniu 15 maja 2014 r., podjęła uchwałę Nr LII/510/14 „w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ożarów Mazowiecki”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 9 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.), 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 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.

Z dyspozycji 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 a następnie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, 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, w miarę potrzeby dokonywać zmian co do obszaru objętego zmianą studium. 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 Miejska w Ożarowie Mazowieckim może dokonywać zmian w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ożarów Mazowiecki, jednakże musi się odbywać w drodze podjęcia stosownej uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że 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 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.

Rada Miejska w Ożarowie Mazowieckim podejmując uchwałę Nr LII/510/14 i przywołując w podstawie prawnej art. 9 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p. przystąpiła do sporządzania zmiany obecnie obowiązującego studium. Z ustaleń § 1 i § 4 uchwały wynika, że przedmiotową zmianą studium objęty został obszar miasta i gminy Ożarów Mazowiecki w ich granicach administracyjnych. Tak określony obszar wiąże organ wykonawczy gminy przy dokonywanej zmianie studium.

Tymczasem z ustaleń § 5 uchwały, wynika, że „Dla sporządzanych zmiany Studium, o których mowa w § 1, dopuszcza się odrębne sporządzanie i uchwalanie poszczególnych zmian, w tym w sposób grupowy lub jednostkowy”. Z redakcji § 5 uchwały wynika zatem możliwość dowolnego kształtowania obszaru dokonywanej zmiany studium przez organ wykonawczy gminy bez, co istotne, podejmowania stosownej uchwały przez Radę Miejską w Ożarowie Mazowieckim. Z przepisu art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., ale również art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, wynika, że inicjatywa w zakresie uchwalenia studium należy do rady gminy, która podejmuje uchwałę realizowaną w kolejnych etapach przez organ wykonawczy gminy. Tak więc organ wykonawczy jest odpowiedzialny za prowadzenie procedury planistycznej, natomiast samo sporządzenie projektu studium jest projektowaniem zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu art. 5 ustawy o p.z.p. Uchwała, w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany studium, jest aktem prawnym o charakterze wewnętrznym, wszczyna procedurę uchwalenia zmiany studium i jest skierowana wyłącznie do organu wykonawczego gminy, jednak organ wykonawczy nie może w sposób dowolny decydować o obszarach zmiany studium oraz kolejności ich sporządzania i przedkładania do uchwalenia.

Zdaniem organu nadzoru, jeżeli zatem Rada Miejska w Ożarowie Mazowieckim, chce dokonać zmian studium dla mniejszego obszaru (odmiennego niż w granicach administracyjnych), to winna podjąć stosowną uchwałę delimitującą granice dokonywanej zmiany studium. Granice obszaru objętego projektem zmiany studium, wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzenia wiążą bowiem organy gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia zmiany studium.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LII/510/14 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 15 maja 2014 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ożarów Mazowiecki”, w części dotyczącej ustaleń § 5 uchwały, 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.



WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE
Piotr Kozłowski