



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 8 lipca 2014 r.

LEX-I.4131.113.2014.MS1

Rada Gminy Brudzeń Duży
ul. Toruńska 2
09 - 414 Brudzeń Duży

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 XLII/281/14 Rady Gminy Brudzeń Duży z dnia 26 czerwca 2014 r. „w sprawie: zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brudzeń Duży”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Brudzeń Duży na sesji w dniu 26 czerwca 2014 r. podjęła uchwałę Nr XLII/281/14 „w sprawie: zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brudzeń Duży”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 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.), 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 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 gminy, 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.

Na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego wskazać należy, że z tytułu, a także z treści § 1 uchwały wynika, że podjęta uchwała jest uchwałą w sprawie zmiany studium. Powyższe wynika również z załączników do przedmiotowej 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 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.

Rada Gminy Brudzeń Duży w dniu 1 lutego 2012 r. podjęła uchwałę Nr XV/104/12 w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brudzeń Duży”.

Dokonując zmian w obowiązującym studium, organ uchwałodawczy, w sposób szczególnie związany był przepisem: §§ 4, 6 i 7, w związku z § 8 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) [*§ 8.1. Przepisy niniejszego rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą. 2. Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2, wyklada się do publicznego wglądu w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany. 3. Ujednolicona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy*].

Zgodnie z treścią cytowanego na wstępie 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 uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. W przypadku naruszenia zasad sporządzania studium ustawodawca nie wymaga, aby naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania studium skutkuje stwierdzeniem

nieważności uchwały rady gminy w całości lub części. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem planistycznym uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady sporządzania aktu planistycznego rozumieć należy jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc: zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do studium jego zawartość (część tekstowa i graficzna) określa art. 9 ust. 2 ustawy o p.z.p., przedmiot (a więc wprowadzone ustalenia) określa art. 10 ust. 1 i 2 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określiło wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane. Redakcja tego przepisu oznacza, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana studium nie musi oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy. Artykuł 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi, że studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 12, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. Z kolei zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy 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**. Mając dodatkowo na uwadze treść § 8 ust. 1 - 3 ww. rozporządzenia, zgodnie, z którym przepisy rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą, a projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2, wyklada się do publicznego wglądu w formie ujednoczonego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany, przy czym ujednoczona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy, należy stwierdzić, że **zmiana studium winna obejmować obligatoryjnie załączniki obrazujące zmiany w tekście studium, zmiany rysunku studium w postaci ujednoczonej formy tekstu studium i ujednoczonej formy rysunku tego zmienionego aktu, wraz z wyróżnioną zmianą a także z rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag.**

Z § 1 podjętej uchwały wynika, iż:

„1. Uchwała się zmianę Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brudzeń Duży w obszarze działki Nr ewid. 99 w miejscowości Murzynowo”, które jest zmianą obowiązującego dokumentu zatwierdzonego uchwałą Nr 279/XXXI/02 Rady Gminy Brudzeń Duży z dnia 10.10.2002 r., Nr VI/38/07 Rady Gminy Brudzeń Duży z dnia 20.06.2007 r., Nr XIX/148/08 Rady Gminy Brudzeń Duży z dnia 30.12.2008 r., Nr XXVII/238/10 Rady Gminy Brudzeń Duży z dnia 18.02.2010 r., Nr XXXVI/295/10 Rady Gminy Brudzeń Duży z dnia

05.11.2010 r., Nr VI/33/11 Rady Gminy Brudzeń Duży z dnia 17.03.2011 r., Nr IX/63/11 Rady Gminy Brudzeń Duży 30.08.2011 r., NR XXXIII/234/13 Rady Gminy Brudzeń Duży z dnia 21.11.2013 r.

2. Określona w „Studium” zmiana polityki przestrzennej dotyczy zagospodarowania działki Nr ewid. 99 w obrębie Murzynowo w zakresie funkcji związanych z mieszkalnictwem, w granicach określonych na rysunku Studium.

3. Załącznikami do Uchwały są: 1) Tekst Studium – Kierunki zagospodarowania przestrzennego w formie ujednoliconej – Zał. nr 1.

2) Rysunek Studium – Kierunki zagospodarowania przestrzennego w skali 1:20000 – Zał. Nr 2,

3) rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu studium – Zał. Nr 3.”.

Powyższe oznacza, że sporządzając zmianę studium nie zastosowano się do powyższych przepisów, bowiem z podjętej uchwały wynika, że:

- tekst zmiany studium, stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały, zawiera tylko kierunki zagospodarowania przestrzennego z zaznaczoną treścią zmiany w obszarze części działki Nr ewid. 99 w miejscowości Murzynowo, którą *wyróżniono kursywą*; **powyższe oznacza, że uchwalona zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie zawiera uwarunkowań**, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 ust. 1 pkt 1 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- brak jest części graficznej przedstawiającej uwarunkowania rozwoju przestrzennego; powyższe stanowi o naruszeniu § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- rysunek studium przedstawiający *kierunki zagospodarowania przestrzennego*, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały, stosownie do ustaleń § 1 ust. 3 pkt 2 uchwały, nie jest rysunkiem „ujednoliconym” bowiem jest niezgodny ze zmienianym studium; organ nadzoru wskazuje, że rysunek studium przedstawiający kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały w Nr 279/XXXI/02 Rady Gminy w Brudzeniu Dużym z dnia 10 października 2002 r., sporządzony został w skali 1:10000, tymczasem rysunek ujednolicony jest przeskalowany do skali 1:20000; powyższe stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 2 i art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 ust. 1 pkt 3 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Naruszenie prawa w zakresie zawartości aktu planistycznego, tj. w zakresie istnienia, jak i poprawności jego obligatoryjnych części, tj. części tekstowej i graficznej stanowi, zgodnie z częścią wstępną niniejszego rozstrzygnięcia, naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego. Mając na uwadze fakt, iż naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego w niniejszej sprawie polegało przede wszystkim na braku sporządzenia:

- tekstu zawierającego uwarunkowania;
- załącznika graficznego zawierającego uwarunkowania;
- ujednoliconego rysunku studium, zawierającego kierunki rozwoju przestrzennego, sporządzonego w skali odpowiadającej uchwale zmienianej,

jak również biorąc pod uwagę pozostałe okoliczności niniejszej sprawy, wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności całej uchwały. **Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie.**

Organ nadzoru wskazuje, że poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru zostały wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 marca 2007 r. Sygn. akt II SA/Po 51/07 (publ. LEX nr 507231).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLII/281/14 Rady Gminy Brudzeń Duży z dnia 26 czerwca 2014 r. „w sprawie: zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brudzeń Duży”, 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.

Janek Kuchnowski
Janek Kuchnowski