



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 12 lutego 2015 r.

LEX-I.4131.5.2015.BŁ

Rada Gminy Opinogóra Górna
ul. Z. Krasieńskiego 4
06- 406 Opinogóra Górna

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, 1318 i z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/13/2014 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Opinogóra Górna, na sesji w dniu 30 grudnia 2014 r., podjęła uchwałę Nr III/13/2014 w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna.

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.), 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.

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.

Stosownie jednak do ww. przepisu 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, 2 i 2a 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 ustawy o p.z.p., rozporządzenie 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), zwanym dalej „*rozporządzeniem w sprawie studium*”.

W związku z powyższym wskazać należy, że z tytułu, a także z treści § 1 podjętej uchwały wynika, że dotyczy ona zmiany studium. Powyższe wynika również z załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały. Tym samym dokonując zmiany studium z dnia 18 lipca 2008 r., organ uchwałodawczy, w sposób szczególnie związany był przepisem: § 4, 6 i 7, w związku z § 8 rozporządzenia w sprawie studium: [*§ 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, wykląda się do publicznego wglądu w formie ujednoliczonego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany. 3. Ujednoliczona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy].

W myśl wspomnianego wcześniej 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. 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 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 obejmując pełnego zakresu przedmiotowego studium. Zmiana studium jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. 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.

Niemniej jednak, możliwość dokonywania zmian w obowiązującym studium, w zawężonym, ściśle określonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zakresie, nie zwalnia organów gminy od przestrzegania art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowiącego, 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**, a także § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie studium, 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 na uwadze powyższe oraz dodatkowo treść § 8 ust. 1 - 3 rozporządzenia w sprawie studium, 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, wykląda 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 w postaci ujednoczonej formy tekstu studium i zmiany rysunku studium w ujednoczonej formie rysunku tego zmienionego aktu, wraz z wyróżnioną zmianą** a także z rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag. Dodać również należy, że nawet jeżeli zmiana zainicjowana uchwałą przystąpieniową nie wymaga zmiany obowiązującej części tekstowej Studium, czy części graficznej w zakresie np. uwarunkowań, to i tak załączniki wymienione w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie studium, są obligatoryjnym elementem Studium.

Z § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały wynika, iż zmiana Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna zatwierdzonego uchwałą Nr XX/99/08 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 18 lipca 2008 r. „(...) polega na zmianie przeznaczenia szesnastu obszarów na oznaczone symbolem M istniejące i projektowane tereny o dominującej funkcji mieszkaniowej z dopuszczeniem lokalizacji funkcji usługowej oraz jednego obszaru na oznaczony symbolem U istniejący i projektowany teren o dominującej funkcji usługowej”. Ponadto z § 3 uchwały wynika, że jej integralną częścią są: „1) Załącznik Nr 1 – rysunek studium zawierający uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna sporządzony na mapie w skali 1:10 000, 2) Załącznik nr 2 – rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu zmiany studium.”. Powyższe oznacza, że sporządzając zmianę studium nie zastosowano się do przywołanych powyżej przepisów, bowiem z podjętej uchwały wynika, że:

- brak jest części tekstowej określającej uwarunkowania rozwoju przestrzennego; zatem uchwalona zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie zawiera w ogóle uwarunkowań; powyższe 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 studium;
- brak jest części tekstowej zawierającej kierunki zagospodarowania przestrzennego; powyższe stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 2, art. 12 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 ust. 1 pkt 2, § 6 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie studium.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż czym innym są uwarunkowania rozwoju przestrzennego, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie studium, które w swej istocie są opisem „stanu istniejącego”, czymś innym zaś kierunki rozwoju przestrzennego, o których mowa w art. 10 ust. 2 i 2a ustawy o p.z.p. oraz w § 4 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie studium, które wytyczają kierunki rozwoju przestrzennego gminy na przyszłość i to ustalenia w tym zakresie są wiążące dla organów gminy w tym zakresie. **Brak zatem podstaw prawnych do zamieszczania na jednym załączniku zarówno uwarunkowań, jak i kierunków rozwoju 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. Organ nadzoru wskazuje, przy tym 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).

Co więcej, w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr III/13/2014 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna, z dnia 26 stycznia 2015 r., znak: LEX-I.4131.5.215.BŁ, w którym organ nadzoru wystąpił o „(...) przekazanie:

- załącznika graficznego: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna, stanowiącego kierunki zagospodarowania przestrzennego w gminie obowiązującego przed zmianą z dnia 30 grudnia 2014 r. w skali 1:10 000;
- projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, wyłożonego do publicznego wglądu w dniach 24.09.2014 – 16.10.2014 r.;
- potwierdzenia, iż projekt zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, był wyłożony do publicznego wglądu na stronie internetowej urzędu gminy w dniach 24.09.2014 – 16.10.2014 r.;

doręczono w dniu 6 lutego 2015 r. do Mazowieckiego Urzędu w Warszawie, pismem z dnia 30 stycznia 2015 r., znak: RIOŚ.P.6720.3.2012, m.in. „(...) projekt zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna wyłożony do publicznego wglądu w dniach 24.09.2014 – 16.10.2014 r.”. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza nadesłanych materiałów wykazała, iż projekt zmiany studium składa się z części graficznej:

- nie zawierającej tytułu;
- sporządzonej w zmniejszonej skali 1:20 000 „na potrzeby uzgodnień”;
- zawierającej jedynie fragment gminy Opinogóra Górna - jej zachodnią część.

W związku z powyższym z dokumentacji prac planistycznych oraz z przekazanych, na skutek ww. zawiadomienia, dokumentów, nie można jednoznacznie stwierdzić co było przedmiotem wyłożenia w dniach 24.09.2014 – 16.10.2014 r.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że z przekazanej dokumentacji prac planistycznych, jak również z przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego oraz analizy strony internetowej gminy wynika, iż projekt studium nie został opublikowany na stronie internetowej gminy, w trakcie jego wyłożenia, które odbyło się w dniach od 24 września 2014 r. do 16 października 2014 r. Na uwagę zasługuje tu również stanowisko Gminy Opinogóra Górna, która na pisemne wezwanie organu nadzoru, o przekazanie „**potwierdzenia, iż projekt zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, był wyłożony do publicznego wglądu na stronie internetowej urzędu gminy w dniach 24.09.2014 – 16.10.2014 r.**”, udzielił odpowiedzi, iż: „**(...) projekt obwieszczenia o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna zostały zamieszczone w prasie lokalnej na tablicy informacyjnej Urzędu Gminy w Opinogórze Górnej oraz na stronie internetowej <http://ugopinogora.bip.org.pl>”.**

Artykuł 11 pkt 10 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, kolejno: (...) ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na co najmniej 14 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami;*”, ma zastosowanie zgodnie z 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 (Dz. U. Nr 130, poz. 871), wyłącznie do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gminy, dla których nie zakończono postępowania, a w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium do dnia 20 października 2010 r.

W przedmiotowej sprawie, uchwała intencyjna Nr XXXI/188/2013 Rady Gminy Opinogóra Górna, została podjęta w dniu 8 listopada 2013 r., a zatem będzie miał tu zastosowanie art. 11 pkt 10 ustawy o p.z.p. po nowelizacji, w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, kolejno: (...) 10) ogłasza w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i **wykłada ten projekt do publicznego wglądu oraz publikuje na stronach internetowych urzędu gminy na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami;**”.*

Organ wykonawczy korzystał z prawidłowego brzmienia przepisu, o czym świadczą: **terminy** publikacji ogłoszeń o wyłożeniu projektu zmiany studium do publicznego wglądu, czy wskazany **okres samego wyłożenia**, w siedzibie Urzędu Gminy Opinogóra Górna. Skoro zatem organ sporządzający projekt zmiany studium, zastosował się do obowiązującego go przepisu i stosował **skrócone terminy**: nadania ogłoszenia o wyłożeniu projektu zmiany studium do publicznego wglądu oraz okresu wyłożenia projektu zmiany studium do publicznego wglądu, to tym bardziej powinien zastosować się do ustawowego wymogu i **zamieścić projekt zmiany studium podczas wyłożenia, na stronach internetowych urzędu gminy**. Należy jeszcze dodać, iż stosownie do wyjaśnień złożonych w piśmie z dnia 30 stycznia 2015 r., jak i samej dokumentacji planistycznej oraz strony internetowej Urzędu Gminy Opinogóra Górna wynika, iż treść ogłoszenia o wyłożeniu projektu zmiany studium do publicznego wglądu została zamieszczona jedynie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Opinogóra Górna (<http://ugopinogora.bip.org.pl/?tree=515>), **niemniej jednak samego projektu zmiany studium nie opublikowano**.

Zdaniem organu nadzoru, działanie zmierzające do pozbawienia społeczności lokalnej czynnego udziału w tworzeniu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania studium. Niewątpliwie brak publikacji projektu zmiany studium na stronach internetowych urzędu gminy, znacznie ogranicza dostęp do informacji o zamierzeniach projektowych w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy. Należy również zaznaczyć, iż uwagę do projektu studium (zmiany studium) może wnieść każdy, a zatem nie tylko mieszkańiec gminy. Skrócenie ustawowych terminów (art. 1 pkt 2 lit. e ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami) na dokonanie ogłoszeń i obwieszczeń o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu oraz samo skrócenie okresu wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu, było równoczesne z wprowadzeniem obowiązku publikowania projektu studium na stronach internetowych gminy. Publikacja taka umożliwi tym samym zapoznanie się zainteresowanym ze studium bądź projektowanymi zmianami rozwiązań przestrzennych w zmienianym studium, przez całą dobę, a nie tylko w wyznaczonych godzinach (w przedmiotowym przypadku w godz. od 8⁰⁰ do 15⁰⁰).

Zatem gwarancja udziału czynnika społecznego, w najważniejszych dla całej społeczności sprawach, jakim są bezsprzeczne kwestie zagospodarowania przestrzennego gminy, została znacznie ograniczona, poprzez brak opublikowania projektu studium na stronach internetowych urzędu gminy (art. 11 pkt 10 ustawy o p.z.p.).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż Rada Gminy Opinogóra Górna przystąpiła do „(...) zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna zatwierdzonego uchwałą Nr XX/99/08 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 18 lipca 20018 r., obejmującej obszary, których granice wyznaczają załączniki graficzne Nr 1, Nr 2 i Nr 3 stanowiące

część integralną uchwały.” (quod vide § 1 uchwały Nr XXXI/188/2013 z dnia 8 listopada 2013 r.). Jednakże zmiana studium przyjęta przedmiotową uchwałą nie dotyczy tylko i wyłącznie obszarów wyznaczonych w ww. załącznikach. W tym miejscu wspomnieć należy, iż Wojewoda Mazowiecki występując pismem z dnia 26 stycznia 2015 r., o przekazanie obowiązującego załącznika graficznego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna, stanowiącego kierunki zagospodarowania przestrzennego w gminie obowiązującego przed zmianą z dnia 30 grudnia 2014 r. w skali 1:10 000, otrzymał płytę CD, na której, mimo zapewnień ze strony pracownika Urzędu Gminy Opinogóra Górna w piśmie z dnia 30 stycznia 2015 r., nie znajdował się „(...) raster obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna stanowiący uwarunkowania i kierunki w skali 1:10000 (...)”.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze informację uzyskaną w ww. piśmie: „(...) że po podjęciu uchwały Nr XX/99/08 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 18 lipca 2008 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna nie było przedmiotem kolejnych zmian”, organ nadzoru dokonał analizy porównawczej załącznika do uchwały Nr XX/99/08, zamieszczonego na stronie internetowej BIP Gminy Opinogóra Górna: http://ugopinogora.bip.org.pl/pliki/ugopinogora/rys_studium_uwar_i_kier_rozw_czerwiec2008-layout1.jpg z załącznikiem nr 1 do uchwały Nr III/13/2014, z której to analizy wynika, że wprowadzone zmiany wykraczają poza uchwałę o przystąpieniu, np. w obrębie geodezyjnym:

- 0003, w miejscowości Chrzanówek: przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem M (istniejące i projektowane tereny o dominującej funkcji mieszkaniowej z dopuszczeniem lokalizacji funkcji usługowej, np. działki ewidencyjne: 64, 67, 70, 134), zmieniono na tereny rolne z rozproszoną zabudową zagrodową (jednostka terenowa R);
- 0003, w miejscowości Chrzanówek: przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem U (istniejące i projektowane tereny o dominującej funkcji usługowej, np. działka ewidencyjna: 116/2), zmieniono na teren oznaczony symbolem R;
- 0033, w miejscowości Władysławowo: przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem M (np. działka ewidencyjna: 137), zmieniono na teren oznaczony symbolem R;
- 0007, w miejscowości Elżbiecin: przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem M (np. działki ewidencyjne: 3/4, 3/7, 3/10, 4, 5, 6, 7, 8, 21, 22, 23, 24, 25, 26), zmieniono na teren oznaczony symbolem R;
- 0038, w miejscowości Zygmuntowo: przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem M (np. działki ewidencyjne: 156, 157), zmieniono na teren oznaczony symbolem R.

Zdaniem organu nadzoru, jeżeli Rada Gminy Opinogóra Górna, chciała dokonać zmian studium, w zakresie wprowadzonym uchwałą Nr III/13/2014, to wcześniej winna dokonać zmian w uchwale w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Opinogóra Górna. Przez uchwalenie zmiany studium w większym 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 Opinogóra Górna 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 XXXI/188/2013. Doszło zatem w sposób istotny do naruszenia trybu sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i do naruszenia właściwości organów.

Mając na uwadze fakt, iż naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego w niniejszej sprawie polegało przede wszystkim na: braku sporządzenia tekstu zawierającego uwarunkowania i kierunki rozwoju przestrzennego, sporządzeniu załącznika graficznego zawierającego zarówno uwarunkowania i kierunki rozwoju przestrzennego, jak również biorąc pod uwagę pozostałe okoliczności niniejszej sprawy, tj. istotne naruszenie trybu oraz naruszenia właściwości organów, wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności całej uchwały. Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., w odpowiednim zakresie.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr III/13/2014 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 30 grudnia 2014 r. *w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski