



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 3 sierpnia 2015 r.

LEX-I.4131.14.2015.KS

Rada Gminy Jedlińsk
ul. Warecka 19
26 – 660 Jedlińsk

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 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/41/2015 Rady Gminy Jedlińsk z dnia 29 czerwca 2015r. „w sprawie uchwalenia częściowej zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jedlińsk w sołectwie Bierwce”, w części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do jednostki terenowej MR, usytuowanej w granicach dokonywanej zmiany.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jedlińsk na sesji w dniu 29 czerwca 2015 r. podjęła uchwałę Nr VIII/41/2015 „w sprawie uchwalenia częściowej zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jedlińsk w sołectwie Bierwce”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 12 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 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.).

Przepis art. 27 ustawy o p.z.p., stanowi, że każda zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie studium.

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 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*”.

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 Jedlińsk w dniu 30 stycznia 2014 r. podjęła uchwałę „w sprawie częściowej zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jedlińsk”, uchwalonego przez Radę Gminy Jedlińsk na podstawie uchwały Nr XXXII/56/2001 z dnia 3 grudnia 2001 r. Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały oraz z przekazanej dokumentacji prac planistycznych wynika, że Rada Gminy Jedlińsk, dokonała zmian studium dla obszaru określonego w uchwale przystąpieniowej. Należy podkreślić, że granice obszaru objętego projektem zmiany studium, wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzania, wiążą organa gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia zmiany studium.

Organ nadzoru wskazuje, że zmieniane studium sporządzone zostało pod rządami nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), która określała inne wymogi m.in. w zakresie treści studium. Zakres ustaleń studium, sporządzanego w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o p.z.p. jest merytorycznie odmienny. Ustawodawca w znaczący sposób zmienił bowiem wymogi dotyczące zarówno uwarunkowań, jak i kierunków rozwoju przestrzennego. Niemniej jednak, skoro wolą ustawodawcy było zachowanie mocy obowiązującej studiów uchwalonych pod rządami ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, to oznacza to, że studium takie, pomimo tego, że nie odpowiada ono obecnie obowiązującym wymogom prawa, zachowuje swoją moc obowiązującą. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego. Utrzymanie w mocy aktów planistycznych (studiów, a także planów miejscowych), sporządzonych pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają z koegzystencji nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzedniej regulacji. W szczególności sytuacja ta odnosi się do dokonywanych zmian w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, sporządzonym w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego studium w odniesieniu do niewielkiego obszaru gminy, musi bowiem obok uwzględnienia koegzystencji „starych” i „nowych” unormowań ustawowych, uwzględniać również zasadę, że nie może być ono wprowadzane etapowo ani wybiórczo tylko na niektórych obszarach gminy. Studium jest bowiem aktem planistycznym o charakterze kompleksowym i musi odnosić się do całego obszaru gminy (*vide* art. 9 ust. 3 ustawy o p.z.p.). W praktyce, w wielu przypadkach, sporządzenie takiej zmiany może być niewykonalne. Prawidłowe, z punktu widzenia obecnego porządku prawnego, zmiany uzależnione są *de facto* od zawartości merytorycznej studium sporządzonego w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz zakresu i charakteru wprowadzonych zmian, które muszą wszak odpowiadać wymogom ustawy o p.z.p. Istotne jest przy tym, jakie zmiany zaszły również na terenie objętym samą zmianą, i to zarówno w przestrzeni,

ale również w samym prawodawstwie, które odnosi się do obszaru objętego zmianą.

Tymczasem dokonując zmian w obowiązującym studium, sporządzonym już w trybie ustawy o p.z.p., organ uchwałodawczy, w sposób szczególny związany był przepisem:

- art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 2 pkt 2, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.;
- § 6 pkt 2 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).

Uwzględniając przywołane powyżej przepisy oraz podjętą uchwałę, Rada Gminy Jedlińsk winna więc uchwalić zmianę studium, w ten sposób, że **dla całego terenu objętego zmianą winny mieć zastosowanie ustalenia merytoryczne zgodnie z wymogami określonymi w art. 10 ustawy o p.z.p. oraz w przywołanym powyżej rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**, zaś w pozostałym zakresie winno obowiązywać studium, w brzmieniu nadanym uchwałą Nr XXXII/56/2001 z dnia 3 grudnia 2001 r.

Powołany wyżej art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p. stanowi, że w studium określa się w szczególności: kierunki i **wskaźniki** dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy. Natomiast zgodnie z treścią § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników zagospodarowania oraz użytkowania **powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych**. Powyższe regulacje określają **obligatoryjne elementy** studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zdaniem organu nadzoru przepisy ten stanowią normy o charakterze *iuris cogentis* zawierające katalog problemów wymagających uregulowania w uchwale, jaką jest studium gminy. Ustalenia te, w odróżnieniu od postanowień planów miejscowych, mają charakter orientacyjny, elastyczny, jednak nie oznacza to, że rada gminy może odstąpić od zamieszczenia ich w studium. W ocenie organu nadzoru sporządzając zmianę studium Rada Gminy Jedlińsk nie zastosowała się do powyższych przepisów.

Organ nadzoru wskazuje, że z podjętej uchwały wynika, że tekst zmiany studium dotyczy terenów istniejącego cmentarza, terenu proponowanego pod rozbudowę oraz terenów sąsiednich, tworzących „szeroki kołnierz wokół cmentarza”, obejmujący m.in. teren oznaczony na rysunku studium symbolem MR (*Rozdział VI. pn. Zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jedlińsk pkt 1, str. 71*).

Jak wynika z określonych w studium zasad zagospodarowania poszczególnych elementów struktury funkcjonalno – przestrzennej gminy, teren MR przeznaczony został pod osadnictwo wiejskie, z następującymi zasadami zagospodarowania: „(...) w zakresie preferencji funkcjonalnych: a) funkcje preferowane: mieszkalnictwo rolnicze, mieszkalnictwo jednorodzinne, hodowla i chów zwierząt, składowanie płodów rolnych, usługi niezbędne do obsługi funkcji podstawowych, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, nieuciążliwa produkcja pozarolnicza (...)”. Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, że w ramach przedmiotowego terenu dopuszczono różne formy zabudowy.

Tekst zmiany studium, stanowiący załącznik Nr 2 do podjętej uchwały, zawiera ustalenia dotyczące kierunków zagospodarowania przestrzennego, stanowiących kierunki rozwoju, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o p.z.p., w odniesieniu do obszaru będącego przedmiotem dokonywanej zmiany studium. Zawiera również ustalenia wynikające z przyjętych kierunków rozwoju przestrzennego określonych w uchwale Rady Gminy Jedlińsk Nr XXXII/56/2001 z dnia 3 grudnia

2001 r., dla pozostałego obszaru (nie będącego przedmiotem dokonywanej zmiany studium). Jednakże organ uchwałodawczy dokonując zmiany ustaleń studium, **w odniesieniu do jednostki terenowej MR, stanowiącej tereny osadnictwa wiejskiego, nie określił jakichkolwiek wskaźników dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenów.**

Zdaniem organu nadzoru brak określenia minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, dla obszaru MR w granicach dokonywanej zmiany studium, stanowi o naruszeniu art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p. i § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co oznacza naruszenie zasad sporządzania studium.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde naruszenie zasad sporządzania studium**, oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, **a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie**, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia studium (opcjonalnie jego zmiany stosownie do wymogu art. 27 ustawy o p.z.p.), wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VIII/41/2015 Rady Gminy Jedlińsk z dnia 29 czerwca 2015r. „w sprawie uchwalenia częściowej zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jedlińsk w sołectwie Bierwce”, w części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do jednostki terenowej MR, usytuowanej w granicach dokonywanej zmiany, 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski

