



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 3 lutego 2016 r.

LEX-I.4131.13.2016.JF

**Rada Gminy w Parysowie**  
**ul. Kościuszki 28**  
**08 – 441 Parysów**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 i 1890)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XV/73/2015 Rady Gminy w Parysowie z dnia 30 grudnia 2015 r. „w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Parysów”.

#### **UZASADNIENIE**

Rada Gminy w Parysowie, na sesji w dniu 30 grudnia 2015 r., podjęła uchwałę Nr XV/73/2015 „w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Parysów”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 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 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 istotne 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.

Należy podkreślić, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawierają sformalizowany tryb sporządzania i uchwalania studium, który odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, 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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę fakt, iż przedmiotową uchwałę „w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Parysów”, Rada Gminy w Parysowie podjęła w dniu 30 grudnia 2015 r. oraz mając na uwadze dyspozycję **art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 5** ustawy o p.z.p., zmienionych przez art. 41 pkt 3 lit. a, lit. b tiret pierwsze i lit. c ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777), z dniem 18 listopada 2015 r., w studium należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności **bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę**. Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p. „*Dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno:*

- 1) *formuluje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 2) *szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 3) *szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*

- 4) porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1:
  - a) nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3,
  - b) przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy – bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;
- 5) określa się:
  - a) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
  - b) potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;
- 6) w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.”.

Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy części określających uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, przedstawionych w formie tekstowej i graficznej, nie wynika by w przedmiotowej sprawie przepisy zmienionej ustawy o p.z.p. znalazły zastosowanie. Również w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały brak jest jakiegokolwiek informacji na temat wykonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 oraz art. 10 ust. 5 ustawy o p.z.p.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, naruszono w sposób istotny zasady sporządzania studium, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń studium.

W tym miejscu organ nadzoru jest zobowiązany zwrócić również uwagę, na fakt, iż w części tekstowej Studium, określającej kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Trojanów, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, część B pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy”, Dział II pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”:

- **Rozdział 11** pn. „Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych”;
- **Rozdział 14** pn. „Obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji” ;
- **Rozdział 16** pn. „Inne obszary problemowe”,

należało zatytułować:

- w oparciu o przepis **art. 10 ust. 2 pkt 11** ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159), który **z dniem 18 marca 2011 r.**, otrzymał brzmienie: „**11) obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych;**”;
- w oparciu o przepis **art. 10 ust. 2 pkt 14** ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy o rewitalizacji, który **z dniem 18 listopada 2015 r.**, otrzymał brzmienie: „**14) obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji;**”;

- w oparciu o przepis **art. 10 ust. 2 pkt 16** ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 379), który **z dniem 25 września 2014 r.**, otrzymał brzmienie: „**16) obszary funkcjonalne o znaczeniu lokalnym, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie.**”.

Zwrócić należy również uwagę na ustalenia § 3 uchwały, w brzmieniu: „*Traci moc uchwała Nr XV/93/2000 Rady Gminy Parysów z dnia 28 czerwca 2000 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Parysów.*”, które wskazują, że uchwalone studium nie jest zmianą studium, lecz jest to nowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Parysów. Również z uzasadnienia do przedmiotowej uchwały wynika, iż „*Zmiana studium objęła obszar całej gminy ze względu na czas jaki upłynął od uchwalenia ostatniej edycji Studium gminy – blisko 15 lat. (...) Nowe Studium będzie dostosowane do aktualnie obowiązujących przepisów z zakresu planowania przestrzennego oraz innych przepisów prawa bezpośrednio powiązanych z planowaniem przestrzennym, m.in. dot. ochrony środowiska, ochrony przyrody, ochrony zabytków. (...)*”.

W kontekście podstawy prawnej podjętej uchwały tj. przywołanego art. 27 ustawy o p.z.p., a także samego tytułu, wskazać należy, iż dokonując zmian w obowiązującym studium, organ uchwałodawczy, w sposób szczególny 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 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. 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 istotne naruszenie zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. 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 rozporządzenie 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, 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, 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.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p. zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p. Przepis ten dodany na podstawie art. 41 pkt 2 ustawy o rewitalizacji, umożliwia w przypadku dokonywania zmiany studium dla części obszaru gminy, dokonanie także innych zmian studium, tak by informacje w nim zawarte były aktualne i spójne.

Dokonując zmiany ustaleń studium należy tym samym mieć na uwadze spójność zapisów zmienianych z tymi, które uznano za aktualne. Ponadto obligatoryjną formą dokonywanych zmian jest ich jednoznaczne wyróżnienie, które winno odbywać się w postaci **ujednoczonego tekstu i ujednoczonego rysunku zmienionego studium, wraz z wyróżnioną zmianą**, czego w przedmiotowym przypadku nie uczyniono.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z uwagi na brak wymaganych ustaleń, o których mowa w art. 10 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym z dniem 18 listopada 2015 r., tj. po wejściu w życie ustawy o rewitalizacji, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej na podstawie uchwały Nr XIII/81/2012 Rady Gminy

w Parysowie z dnia 15 lutego 2012 r. i dostosowania zapisów studium do obowiązujących przepisów prawa.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XV/73/2015 Rady Gminy w Parysowie z dnia 30 grudnia 2015 r. „w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Parysów”, 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.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Zdzisław Szipiera*