



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, *1 kwietnia* 2016 r.

LEX-I.4131.55.2016.RM

**Rada Gminy Nieporęt
Plac Wolności 1
05 - 126 Nieporęt**

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 XXI/8/2016 Rady Gminy Nieporęt z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nieporęt”, uchwalonego w dniu 9 czerwca 2011 r. uchwałą Rady Gminy Nieporęt Nr X/46/2011.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 lutego 2016 r., Rada Gminy Nieporęt podjęła uchwałę Nr XXI/8/2016 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nieporęt”, uchwalonego w dniu 9 czerwca 2011 r. uchwałą Rady Gminy Nieporęt Nr X/46/2011.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9 ust. 1, w związku z art. 27 i art. 28 ust. 2 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.

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 którejś 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.

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*”, przy czym każda zmiana zakresu odbywać się musi 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 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. 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 wzmocnia 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.

Organ nadzoru wskazuje, iż z: tytułu, treści § 1 uchwały, a także z załącznika graficznego wynika, że podjęta została ona w sprawie zmiany *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nieporęt* uchwalonego w dniu 9 czerwca 2011 r. (uchwała Nr X/46/2011).

Skoro zatem intencją Rady Gminy Nieporęt było sporządzenie zmiany obowiązującego Studium dla wybranych fragmentów Gminy Nieporęt, to podejmując przedmiotową uchwałę winna ona w sposób wyraźny i jednoznaczny określić granice dokonywanej zmiany Studium. Z redakcji art. 9 i art. 27 ustawy o p.z.p., w przeciwieństwie do dyspozycji art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., nie wynika, by przy podejmowaniu uchwały w sprawie zmiany studium obligatoryjnym elementem uchwały był załącznik graficzny. Organ nadzoru prezentuje jednak pogląd, iż przepisy ustawy o p.z.p. nie wykluczają możliwości określenia granic objętych zmianą Studium na załączniku graficznym, co więcej najczęściej jest to jedyna możliwa forma określenia zakresu dokonywanej zmiany. Należy jednak podkreślić, iż skoro przedmiotem uchwały w sprawie zmiany Studium jest określenie granic obszarów objętych jego zmianą to zakres dokonywanej zmiany musi zostać w sposób precyzyjny określony w takiej uchwale. Jeżeli zatem Rada Gminy Nieporęt zrezygnowała z opisowego określenia granic w treści uchwały, to winna to zrobić w sposób precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, na załączniku graficznym. Właściciele nieruchomości objętych zmianą Studium, a także wszyscy zainteresowani, jak również określone ustawowo organy, uczestniczące w procedurze sporządzania zmiany, winny mieć możliwość jednoznacznej identyfikacji tego obszaru, w celu składania wniosków a także uwag, a także mieć możliwość wyrażania swoich opinii oraz prawidłowego dokonywania uzgodnień, które dotyczyć będzie tylko i wyłącznie fragmentu gminy.

Tymczasem zgodnie z ustaleniami § 1 ust. 2 uchwały, „*Obszar objęty „Zmianą Studium”, o której mowa w ust. 1, obejmuje tereny wskazane na załączniku graficznym Nr 1 do niniejszej uchwały.*”. **Załącznik graficzny nr 1 do uchwały sporządzony został w formacie A4, w bliżej nie określonej skali, na nieczytelnym podkładzie mapowym uniemożliwiającym jednoznaczne określenie granic a także liczby obszarów objętych zmianą.** Powyższe stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że w podstawie prawnej podjętej uchwały obok wskazanych powyżej przepisów art. 9 ust. 1 i art. 27, przywołano również przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. stanowi, że „Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 11 i 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawnymi.”. Przepis ten odnosi się wprawdzie do rozstrzygnięć nadzorczych wojewody, jednak judykatura i doktryna przyjmują zgodnie, że powinien on mieć zastosowanie również do wyroków sądowych stwierdzających nieważność uchwał w sprawie planu miejscowego (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 lipca 2010 r. sygn. akt II SA/Kr 462/10 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), a tym samym analogicznie do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. ma istotne znaczenie w przedmiotowej sprawie. Otóż zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2012 r. sygn. akt IV SA/Wa 1795/11 stwierdzono nieważność uchwały Nr X/46/2011, w zakresie:

- załącznika nr 1 stanowiącego tekst studium odnośnie:
 - Działu II Uwarunkowania wewnętrzne, Rozdział 12, część zdania drugiego w brzmieniu: „Decyzja nr 62 Ministra Infrastruktury z dnia 26 września 2005 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe jako terenów zamkniętych”;
 - Działu IV Polityka przestrzenna, Rozdział 12, część zdania drugiego w brzmieniu: „Zgodnie z decyzją nr 62 Ministra Infrastruktury z dnia 26 września 2005 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe jako terenów zamkniętych (Dz. U. M.I. z 2005 r. nr 11, poz. 72 z 14 października 2005 r.)”;
 - Działu IV Polityka przestrzenna, Rozdział 12, w tabeli lp. 437;
 - Działu IV Polityka przestrzenna, Rozdział 11, zdanie szóste w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolem MN, MNL, ML, położonych w strefie bezpośredniego zagrożenia powodzią na terenie całej gminy na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy ustalić konieczność uzyskania każdorazowo od Dyrektora RZGW w Warszawie informacji o rzędnych "0" planowanych do wykonania budynków w/w obszarach.”;
 - Działu IV Polityka przestrzenna, Rozdział 8.1., w zdaniu piątym, tiret pierwszy w brzmieniu: „centrum miejscowości Nieporęt”;
 - Działu IV Polityka przestrzenna, Rozdział 7, w tabeli lp. 1 Inwestycje o znaczeniu lokalnym w brzmieniu: „powiatowych i”;
 - Działu IV Polityka przestrzenna, Rozdział 2.1., w zdaniu piątym, tiret czternasty w brzmieniu: „Nowe wielkopowierzchniowe obiekty handlowe (tj.: powyżej 2000 m² powierzchni sprzedaży) mogą być lokalizowane na terenach aktywności gospodarczej wzdłuż torów kolei oraz na terenach usługowych przy drodze wojewódzkiej nr 631 i 633”;
- załącznika nr 3 stanowiącego rysunek studium, na którym przedstawiono kierunki zagospodarowania przestrzeni odnośnie:
 - **oznaczenia obszaru zasięgu zalewu bezpośredniego wodą o prawdopodobieństwie 1% symbolem MN, MNL, ML;**
 - **; objęcia działki nr ewidencyjny 88/18 obręb Zegrze, Gmina Nieporęt, terenem zamkniętym**
 - terenu oznaczonego MN oraz terenu przeznaczonego pod drogę lokalną w części wykraczającej poza granicę administracyjną Gminy Nieporęt z gminą Wieliszew (Wieś Zegrze Południowe, Rybaki).

Przedmiotowy wyrok stał się prawomocny z dniem 12 lipca 2012 r. w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie sygn. akt II OSK 1063/12 oddalającym skargę kasacyjną Gminy Nieporęt.

Stwierdzenie nieważności przez sąd administracyjny części ustaleń studium w zakresie wyszczególnionych w wyroku obszarów, położonych w zasięgu zalewu bezpośredniego wodą o prawdopodobieństwie 1% a oznaczonych symbolami: MN, MNL i ML, a także w odniesieniu do terenu działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 88/18 obręb Zegrze, Gmina Nieporęt, oznacza dla nich brak jakichkolwiek ustaleń Studium. Dyspozycja art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. oznacza również, że za całą procedurą planistyczną w odniesieniu do tych obszarów, odpowiedzialny jest wójt gminy, gdyż to on jest obowiązany, stosownie do dyspozycji art. 11 ustawy o p.z.p. ponowić określone czynności. Należy podkreślić, iż obowiązek ponowienia tych czynności nie wynika z wydanego prawomocnego wyroku sądowego, ale z samej regulacji zawartej w ustawie o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że treść uzasadnienia wyroków: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak również bezpośrednie przyczyny stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nieporęt*, powinny być oczywiście wzięte pod uwagę, ale inaczej niż to ma miejsce przy wydawaniu decyzji administracyjnych, dalsze obowiązki organu nie wynikają z tego wyroku ani ze związania jego treścią, tylko wynikają bezpośrednio z samej ustawy.

Ponadto należy wskazać, iż wszelkie działania administracyjno - prawne, muszą być podejmowane na podstawie stanu faktycznego i stanu prawnego, istniejącego w momencie ich podejmowania. Dlatego też ponowienie czynności, o jakich mowa w przepisie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., jak i sama ocena „niezbędności zakresu”, w jakim mają być one powtórzone, musi brać pod uwagę zmiany stanu faktycznego i prawnego, jakie zaszły od momentu podjęcia uchwały dotkniętej wadą nieważności. Jest to o tyle istotne w przedmiotowej sprawie, iż od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego upłynęło 44 miesiące, zaś organ wykonawczy gminy w tym okresie nie podjął jakichkolwiek działań naprawczych.

Stwierdzenie nieważności, a także przywołanie w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. oznacza, iż dla obszarów nim objętych winny zostać podejmowane dalsze działania w oparciu o rozpoczętą i nie zakończoną procedurę sporządzania *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nieporęt* na podstawie uchwały Nr XLVI/132/05 Rady Gminy Nieporęt z dnia 28 grudnia 2005 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nieporęt*”. Tymczasem Rada Gminy Nieporęt przystąpiła do sporządzania zmiany studium, a jednocześnie na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. wskazuje na konieczność kontynuowania procesu sporządzania Studium (nie zaś jego zmiany) w związku z orzeczoną nieważnością. Co więcej dokonując analizy podjętej uchwały, pomimo braku jednoznacznej identyfikacji obszaru objętego zmianą studium, to stwierdzić należy, iż obszar dokonywanej zmiany nie jest tożsamy z obszarami, co do których Sąd stwierdził nieważność.

Z dyspozycji art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. wynika, iż wobec obszarów dotkniętych wadą nieważności, nie zachodzi potrzeba przeprowadzania procedury planistycznej w pełnym zakresie, począwszy od podjęcia uchwały o przystąpieniu do uchwalenia studium (w przedmiotowym przypadku trudno również mówić o zmianie studium w odniesieniu do obszaru, dla którego brak takich ustaleń). W tej sytuacji organ zobowiązany był do ponowienia czynności niezbędnych do doprowadzenia do zgodności projektu Studium z przepisami prawnymi, nie był jednak upoważniony do dokonania zamiany trybu sporządzania Studium na tryb zmiany Studium, o którym mowa w art. 27 ustawy o p.z.p. Za naruszające przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. uznać

również należy wszelkie działania związane z wybiórczym stosowaniem przedmiotowego przepisu, tj. jedynie w odniesieniu do części obszaru co do którego stwierdzono nieważność.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż częściowe stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie Studium oznacza wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej jednej, choć bez wątplenia najważniejszej uchwały podejmowanej w procesie planowania, w zakresie określonym w sentencji wyroku. Powyższe oznacza, iż w obrocie prawnym pozostaje w szczególności uchwała rady z dnia 28 grudnia 2005 r., która obliguje do sporządzenia Studium, nie zaś jego zmiany, w odniesieniu do obszaru w granicach administracyjnych gminy, a także zobowiązująca organ wykonawczy gminy do podejmowania kolejnych czynności planistycznych, o których mowa w art. 11 ustawy o p.z.p.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdza się, iż podejmując przedmiotową uchwałę doszło do istotnego naruszenia art. 9 ust. 1, w związku z art. 27 i art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. W oparciu o przedmiotową uchwałę brak jest możliwości skutecznego rozpoczęcia prac planistycznych, zaś sama uchwała w przyjętym kształcie jest niewykonalna.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXI/8/2016 Rady Gminy Nieporęt z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nieporęt*”, uchwalonego w dniu 9 czerwca 2011 r. uchwałą Rady Gminy Nieporęt Nr X/46/2011, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera