



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 28 czerwca 2018 r.

WNP-I.4131.82.2018.MO

Rada Miejska Góry Kalwarii
ul. 3-go Maja 10
05 – 530 Góra Kalwaria

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 i 1000)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII/672/2018 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 30 maja 2018 r. w sprawie *przystąpienia do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Góra Kalwaria.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 maja 2018 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr LXIII/672/2018 w sprawie *przystąpienia do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Góra Kalwaria.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 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 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.

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 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.

Z § 1 uchwały wynika, iż została ona podjęta w sprawie zmiany *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Góra Kalwaria* uchwalonego w dniu 27 czerwca 2014 r. (uchwała Nr LVIII/635/2014).

Skoro zatem intencją Rady Miejskiej Góry Kalwarii było sporządzenie zmiany obowiązującego Studium dla wybranego fragmentu gminy Góra Kalwaria **dla fragmentu wsi Łubna** (*vide* § 1 uchwały), 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 Miejska Góry Kalwarii 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.**

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 1 uchwały, w brzmieniu: „Przystępuje się do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Góra Kalwaria, zatwierdzonego uchwałą nr LVIII/635/2014 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 27 czerwca 2014 r. **dla fragmentu wsi Łubna – obszar wokół wysypiska śmieci.**”;
- § 2 uchwały, w brzmieniu: „Celem zmiany jest określenie nowych kierunków rozwoju **dla fragmentu wsi Łubna – obszar wokół wysypiska śmieci.**”.

Z przytoczonych ustaleń § 1 i § 2 uchwały wynika jedynie, że zmiana dotyczyć będzie fragmentu wsi Łubna – obszaru wokół wysypiska śmieci. **W tekście uchwały nie zawarto jednak żadnego opisu granic obszaru objętego przedmiotową zmianą studium, jak też ustaleń, że posiada ona załącznik graficzny, na którym zostały oznaczone i opisane granice tego obszaru.**

Tymczasem do przedmiotowej uchwały dołączono załącznik oznaczony numerem 1, który nie został wymieniony w treści samej uchwały. **Załącznik ten sporządzony został w formacie A4, w bliżej nie określonej skali, na nieczytelnym podkładzie mapowym, uniemożliwiającym jednoznaczne określenie granic obszaru objętego zmianą studium.**

Brak jednoznacznego określenia granic obszaru objętego zmianą studium wynika także z ich opisu zamieszczonego na ww. załączniku graficznym, w brzmieniu: „**Granice opracowania: dla fragmentu wsi Łubna – oznaczonego okręgiem A** obszar dz. nr 128/14 i obszar ograniczonego użytkowania wokół składowiska odpadów komunalnych Łubna, określony uchwałą nr XXI/1/2000 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 27 lipca 2000 r. oraz teren, w pasie 200 m przyległym równoległe do południowo-wschodniej dz. nr 129/1, na odcinku od zachodniej granicy dz. nr 135 do wschodniej granicy dz. nr 38, zgodnie z załącznikiem graficznym”.

Z ww. opisu granic i ich oznaczenia na załączniku graficznym wynika bowiem, że:

- okrąg A obejmuje nie tylko część wsi Łubna, **ale także części wsi Brzeście, Tomice i Baniocha**, co oznacza, że obejmuje większy obszar zmiany studium niż określony w § 1 i § 2 uchwały;
- **działki o nr ew. 135 i 38 znajdują się w obrębie Brzeście**, co nie zostało wskazane w opisie granic, nie zaś w obrębie Łubna objętym zmianą;
- pas terenu o szerokości 200 m przyległy do południowo – wschodniej granicy działki nr ew.129/1, na odcinku od zachodniej granicy działki nr ew. 135 do wschodniej granicy działki nr ew. 38 **znajduje się w granicach administracyjnych wsi Brzeście**, co oznacza, że zmiana studium dotyczy również wsi Brzeście;
- obszar ograniczonego użytkowania wokół składowiska odpadów komunalnych Łubna określony w uchwale nr XXI/1/2000 **obejmuje również część terenów we wsi Tomice i Brzeście**, co nie zostało wskazane na załączniku graficznym, przy czym jego obszar mieści się częściowo w pasie terenu, o którym mowa powyżej, a więc został opisany dwukrotnie.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdza się, iż podejmując przedmiotową uchwałę doszło do istotnego naruszenia art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 9 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p. W oparciu o przedmiotową uchwałę brak jest możliwości rozpoczęcia prac planistycznych, wobec braku możliwości identyfikacji obszaru objętego zmianą Studium.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXIII/672/2018 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 30 maja 2018 r. w sprawie przystąpienia do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Góra Kalwaria, 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