



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.199.2018.RM

Warszawa, 21 listopada 2018 r.

**Rada Gminy Wieliszew
ul. Modlińska 1
05 – 135 Wieliszew**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/475/2018 Rady Gminy Wieliszew z 19 października 2018 r. „w sprawie: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wieliszew.”, w zakresie ustaleń załącznika Nr 1 do uchwały, stanowiącego tekst studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wieliszew, w odniesieniu do Działu IV pn. *Ustalenia operacyjne*:

- Rozdział 4.4. pn. *Obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości*, w zakresie sformułowania: „*Ewentualna konieczność scaleń i podziału nieruchomości wyniknie z założeń koncepcji rozwoju tych terenów i określona zostanie w sporządzanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.*”;
- Rozdział 4.6. pn. *Wnioski do strategii i planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego*, w brzmieniu: „*Wniosek Studium do strategii i planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego dotyczy przebiegu i budowy planowanej Trasy „Olszynki Grochowskiej”. Studium wnioskuje zmianę dotychczasowego przebiegu planowanej drogi głównej ruchu przyspieszonego Trasy „Olszynki Grochowskiej” we wschodniej części gminy Wieliszew. W przypadku realizacji dotychczasowego przebiegu planowanej Trasy „Olszynki Grochowskiej” pojawi się szereg uciążliwości i zagrożeń dla ludzi i środowiska. Na terenach zabudowanych oraz przeznaczonych pod rozwój mieszkalnictwa planowana Trasa „Olszynki Grochowskiej” i związany z nią ruch tranzytowy stanie się źródłem zanieczyszczeń atmosferycznych oraz hałasu.*”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 października 2018 r. Rada Gminy Wieliszew podjęła uchwałę Nr L/475/2018 „w sprawie: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wieliszew.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

(Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 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>), 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). 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, 3 i 4 ww. ustawy.

Ustawa o p.z.p. reguluje zatem, 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.

Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy podlegających nadzorowi pod względem zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, **w dużym stopniu opisowym**, na co wskazuje sama nazwa *studium*.

Akt ten składa się z dwóch zasadniczych części: **informacyjnej**, zwaną **uwarunkowaniami**, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części **regulacyjnej**, zwanej **kierunkami**, **konstytuującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy**, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W judykaturze wskazuje się, iż aktualne przepisy art. 10 ust. 2, 2a, 3a „*należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać »spójny« ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich »ogólnikowość« i »hasłowość« nie pozwalają na realizację celów, które ma*

do spełnienia studium” (wyrok NSA z 25 czerwca 2002 r., II SA/Kr 608/02, OSS 2002, nr 4, poz. 103).

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się do weryfikacji zamieszczenia wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach, a następnie w kierunkach rozwoju przestrzennego. Organ nadzoru zobligowany jest przy tym do dokonania oceny, czy w studium uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium nie naruszają innych przepisów odrębnych, a także nie wykraczają poza zakres regulacji określony przez ustawodawcę.

Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w doktrynie: Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2015, Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. 8, teza 12. do art. 12 „**Należy stwierdzić, że organ nadzoru analizuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod kątem tego, czy jego ustalenia nie łamią obowiązujących przepisów. W ramach tego, w zakresie kontroli prawnej powinno się jednak znaleźć zbadanie studium pod kątem zgodności z art. 10, czyli czy studium nie wykracza poza granice określone w art. 10 i nie zawiera np. ustaleń zastrzeżonych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**”.

Organ nadzoru wskazuje, że prace nad przedmiotowym studium rozpoczęły się na podstawie uchwały Nr 30/VI/2007 Rady Gminy Wieliszew z 13 lutego 2007 r. zmienionej uchwałą Nr 99/XIV/08 z 15 stycznia 2008 r., zakończone zaś uchwałą Nr XXXVII/373/2013 z 5 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia studium. Podjęta uchwała została zaskarżona do sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, ponownie rozpoznając sprawę, wyrokiem z 2 grudnia 2016 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2599/16, stwierdził nieważność ww. uchwały:

1. w części załącznika nr 1, stanowiącego część tekstową, w zakresie ustaleń zawartych w:
 - a) Dziale 3 Rozdział 3.2.3 Obszary szczególnych polityk przestrzennych, w brzmieniu: „*Na obszarach, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie dopuszcza się wprowadzania nowej zabudowy przed sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który szczegółowo określi funkcje terenu, formy i zasady zagospodarowania oraz zasady obsługi komunikacyjnej (w tym lokalizację dróg). Na terenach Łęgów Wieliszewskich dopuszcza się wprowadzenie zabudowy oraz obiekty sportu i rekreacji po opracowaniu całościowej koncepcji zagospodarowania terenów. W koncepcji tej konieczne jest zaprojektowanie przede wszystkim sieci dróg, wyznaczenie terenów mieszkaniowych, usługowych (w tym sportu i rekreacji) lub innych oraz określenie parametrów zabudowy i zagospodarowania. Koncepcja powinna mieć formę kompleksowego opracowania urbanistycznego uwzględniającego wymogi ochrony środowiska, atrakcyjne położenie obszaru w sąsiedztwie Zalewu Zegrzyńskiego, zapotrzebowanie na infrastrukturę społeczną, obsługę infrastrukturą techniczną oraz powinna wyznaczać główne przestrzenie publiczne. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla terenów poszczególnych części Łęgów Wieliszewskich (lub jeden plan dla całego terenu) sporządzane będą w oparciu o powyższą koncepcję zagospodarowania terenów.*”;
 - b) Dziale 3 Rozdział 3.4. Ochrona dziedzictwa kulturowego, akapit 4 zdanie 3 na str. 92, w zakresie sformułowania: „*(...) i decyzjach o warunkach zabudowy (...)*”;
 - c) Dziale 3 Rozdział 3.4. Ochrona dziedzictwa kulturowego, akapit 5 zdanie 2 na str. 93, w zakresie sformułowania: „*(...) lub przy ich braku, przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy (...)*”;
 - d) Dziale 4 Rozdział 4.2. Obszary dla których gmina zamierza sporządzić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w brzmieniu: „*Na rysunku Studium wyznaczono*

obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Na terenach tych nie dopuszcza się wprowadzania nowej zabudowy przed sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który szczegółowo określi podział funkcjonalny terenu, formy i zasady zagospodarowania oraz zasady obsługi komunikacyjnej (w tym lokalizacje dróg). Polityka przestrzenna gminy zakłada zmianę przeznaczenia znaczących obszarów rolniczych na cele nierolnicze. Obszary te będą wymagały sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (lub zmian obowiązujących planów). W tej chwili nie jest jednak możliwe dokładne określenie granic oraz kolejności sporządzania tych planów. Przystępowanie do ich sporządzania dyktowane będzie popytem na nowe tereny rozwoju zabudowy.”;

e) Dziale 4 Rozdział 4.4. zatytułowanym „Obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości” fragmentów o treści:

- części zdania pierwszego w zakresie sformułowania: „Łęgów Wieliszewskich wyznaczone w Studium jako obszary.”;
- zdania trzeciego: „Ewentualna konieczność scaleń i podziału nieruchomości wyniknie z założeń koncepcji rozwoju tych terenów i określona zostanie w sporządzanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.”;

f) Dziale 4 Rozdział 4.6. Wnioski do strategii i planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego, w brzmieniu: „Wniosek Studium do strategii i planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego dotyczy przebiegu i budowy planowanej Trasy "Olszynki Grochowskiej". Studium wnioskuję zmianę dotychczasowego przebiegu planowanej drogi głównej ruchu przyspieszonego Trasy "Olszynki Grochowskiej" we wschodniej części gminy Wieliszew. W przypadku realizacji dotychczasowego przebiegu planowanej Trasy "Olszynki Grochowskiej" pojawi się szereg uciążliwości i zagrożeń dla ludzi i środowiska. Na terenach zabudowanych oraz przeznaczonych pod rozwój mieszkalnictwa planowana Trasa "Olszynki Grochowskiej" i związany z nią ruch tranzytowy stanie się źródłem zanieczyszczeń atmosferycznych oraz hałasu.”;

2. w części załącznika nr 2, stanowiącego rysunek studium, odnośnie do ustaleń dla obszaru pn. „Wieliszewskie Łęgi - realizacja po opracowaniu całościowej koncepcji zagospodarowania terenu”;
3. w części załącznika nr 2, stanowiącego rysunek studium, odnośnie do obszaru Wieliszewskie Łęgi w zakresie, w jakim obszar ten oznaczony jest jako obszar, dla którego należy sporządzić plany miejscowe;
4. w części tekstowej i graficznej w zakresie, w jakiej dotyczy terenów Górniczych Wieliszew Obszar I (nr w rej. XLI/1/6) oraz Wieliszew – Obszar II (nr w rej. XLI/1/6).

Biorąc pod uwagę fakt, iż z treści, formy a także z uzasadnienia do podjętej uchwały wynika, że została ona podjęta w związku z ww. wyrokiem WSA w Warszawie i uwzględnia korektę studium wynikającą z tego tytułu, to powyższe oznacza, że uchwalając studium organa gminy Wieliszew zobligowane były do uwzględnienia ww. orzeczenia w całości, tym bardziej, iż uchwalone studium zostało sporządzone jako jednolity dokument z wyróżnionymi zmianami (analogicznie do zmiany studium).

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdzono jednak, iż w części tekstowej studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały nie wprowadzono wszystkich zmian wynikających z ww. wyroku. Powyższe dotyczy ustaleń Działu IV pn. *Ustalenia operacyjne*:

- Rozdział 4.4. pn. *Obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości*, w zakresie sformułowania: „Ewentualna konieczność scaleń i podziału nieruchomości wyniknie z założeń koncepcji rozwoju tych terenów i określona zostanie w sporządzanych miejscowych

planach zagospodarowania przestrzennego.”, o których mowa w pkt. I.1.e tiret drugie sentencji wyroku w sprawie IV SA/Wa 2599/16;

- Rozdział 4.6. pn. *Wnioski do strategii i planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego*, w brzmieniu: „*Wniosek Studium do strategii i planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego dotyczy przebiegu i budowy planowanej Trasy „Olszynki Grochowskiej”. Studium wnioskuje zmianę dotychczasowego przebiegu planowanej drogi głównej ruchu przyspieszonego Trasy „Olszynki Grochowskiej” we wschodniej części gminy Wieliszew. W przypadku realizacji dotychczasowego przebiegu planowanej Trasy „Olszynki Grochowskiej” pojawi się szereg uciążliwości i zagrożeń dla ludzi i środowiska. Na terenach zabudowanych oraz przeznaczonych pod rozwój mieszkalnictwa planowana Trasa „Olszynki Grochowskiej” i związany z nią ruch tranzytowy stanie się źródłem zanieczyszczeń atmosferycznych oraz hałasu.*”, o których mowa w pkt. I.1.f sentencji wyroku w sprawie IV SA/Wa 2599/16.

Skoro zatem organa gminy Wieliszew kontynuują proces sporządzania studium, w związku z dyspozycją art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., to winny uwzględnić ww. wyrok przy ponownym uchwaleniu studium. Brak jego uwzględnienia oznacza naruszenie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w związku ze wskazanymi przez Sąd zarzutami istotnego naruszenia zasad sporządzania studium.

W tym miejscu wskazać należy, iż poprzez uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), a także obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk (art. 10 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.).

Z kolei w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, 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 (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p. przez parametry i wskaźniki urbanistyczne należy przez to rozumieć „*parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40*”.

Powyższe oznacza, że to w studium, nie zaś w koncepcji rozwoju, o której mowa w Rozdziale 4.4. studium, dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, jak również określa podstawowe parametry i wskaźniki urbanistyczne. I chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod

taką zabudowę. W tożsamy sposób traktować należy ustalenia studium w zakresie określonych w nim minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych. Ustalenia planu miejscowego są bowiem konsekwencją zapisów studium.

Pamiętać należy przy tym, iż wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną (art. 9 ust. 2 ustawy o p.z.p.). Studium uchwała rada gminy, przy czym tekst i rysunek studium stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium (art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie z zapisami studium** oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Z ustaleń pierwotnej wersji studium wynikało, że zagospodarowanie terenów „*Wieliszewskich Łęgów*”, możliwe „*jest jedynie po opracowaniu całościowej koncepcji zagospodarowania terenów*”. Stwierdzenia te odniesiono również do obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, bowiem zakres dopuszczalnych form zabudowy określonych w ramach struktury przestrzennej oraz przeznaczenia terenów, winien wynikać z ustaleń studium (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 6 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), nie zaś koncepcji zagospodarowania, czy też koncepcji rozwoju danego terenu. Analogicznie to studium, nie zaś w koncepcji rozwoju określa się m.in. parametry i wskaźniki urbanistyczne, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p. i § 6 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. **To ustalenia studium, nie zaś koncepcja wiąże organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego** (art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). **Z ustawy o p.z.p., ani z żadnego innego przepisu prawa powszechnie obowiązującego, nie wynika możliwość cedowania przez organa gminy takich uprawnień na koncepcję, o której mowa w ustaleniach tekstu studium.** To ustalenia studium, nie zaś koncepcja urbanistyczna, podlegają merytorycznej kontroli przez właściwe organy w ramach składanych wniosków, opinii i uzgodnień (art. 11 pkt 2, 5, 6, 7 i 8 ustawy o p.z.p.), to ustalenia studium podlegają partycypacji społecznej, której wyrazem jest możliwość wpływu na kształtowanie rozwiązań przyjętych w studium przez społeczność lokalną (art. 11 pkt 1, 3, 10 i 11 ustawy o p.z.p.), w konsekwencji też to ustalenia studium podlegają kontroli, w ramach sprawowanego nadzoru przez wojewodę, jak również podlegają kontroli sądownoadministracyjnej. Takiej kontroli nie podlega zaś koncepcja urbanistyczna, o której mowa w studium, a która w swej istocie ma zastępować jego ustalenia.

W doktrynie przyjmuje się, że aktualny system planowania przestrzennego oparty jest na zasadzie fakultatywności planowania miejscowego (por.: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadowskiego, Warszawa 2013, art. 14, Nb 3; M. Szewczyk (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012, s. 100). Z kolei z art. 14 ust. 7 ustawy o p.z.p. jednoznacznie wynika, że stanowiący wyjątek od tej zasady obowiązek sporządzenia planu miejscowego powstaje tylko wówczas, gdy przewiduje go przepis odrębny i regulacji tych, z uwagi na ich wyjątkowy charakter, nie można interpretować rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*).

Dyspozycja art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w części dotyczącej sformułowania: „*obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na*

podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości.” zobowiązuje do obligatoryjnego sporządzenia planu miejscowego dla obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, gdyż ma ono charakter przepisu odsyłającego do innych przepisów, a więc odsyłających do przepisów odrębnych, co potwierdza użyty przed cytowanym wyrażeniem zwrot „w tym”, opisujący relację „zawierania się”. Granice obszarów wymagających scalenia i podziału nieruchomości ustalane są w planie miejscowym w razie potrzeby, a potrzeba taka występuje wtedy, gdy kształt i powierzchnia działek położonych na danym obszarze nie zapewniają ich racjonalnego zagospodarowania, zgodnego z ustaleniami planu miejscowego i zapewniającego ład przestrzenny oraz zrównoważony rozwój. Samo dokonanie scalenia i podziału nieruchomości nie jest przy tym sposobem zagospodarowania nieruchomości, lecz służy jedynie zrealizowaniu właściwego sposobu ich zagospodarowania i wynikać może m.in. ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a więc z kluczowego dla niniejszej sprawy art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w związku z art. 101 ust. 2 oraz z art. 102 ust. 1 i 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.).

W tej sytuacji brak jest podstaw prawnych do formułowania ustaleń dotyczących ewentualnego scalenia i podziału nieruchomości, bowiem to w studium wyznacza się takie obszary, co wiąże się z koniecznością rozumianą, jako obowiązek, sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak jest również podstaw prawnych do odsyłania do bliżej nie określonej koncepcji zagospodarowania terenów, czy też koncepcji rozwoju terenów. Wskazać przy tym należy, iż pozostałe ustalenia dotyczące koncepcji zagospodarowania zostały wykreślone z ustaleń studium, w związku z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Tym samym ustalenia te pozostają bez wewnętrznej korelacji, co oznacza, iż nie jest wiadomym o jaką koncepcję, niezależną od studium, procedura scalenia i podziału nieruchomości ma być dokonywana.

Z kolei w ustaleniach Działu 4 pn. *Ustalenia operacyjne*, w Rozdziale 4.6. zawarto wnioski studium do strategii i planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego, dotyczące przebiegu i budowy planowanej Trasy Olszynki Grochowskiej (TOG).

W związku z powyższym należy zauważyć, iż w przepisach art. 3 ustawy o p.z.p. dokonany został wstępny podział zadań pomiędzy główne szczeble administracji tj. administrację centralną, wojewódzką i gminną odnoszącą się do planowania ogólnopolskiego, regionalnego i gminnego. Kolejne nowelizacje przepisów ustawy o p.z.p. wprowadziły również możliwość kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego, które należy do zadań związku metropolitalnego, o ile taki został utworzony. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy o p.z.p., po jej nowelizacji, a mianowicie wśród dziewięciu rozdziałów składających się na ww. ustawę, cztery z nich zatytułowano: „Planowanie przestrzenne w gminie”, „Planowanie przestrzenne na obszarze metropolitalnym”, „Planowanie przestrzenne w województwie” oraz „Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym”.

Stosownie do ustaleń art. 9 ust. 2 obecnego brzmienia ustawy o p.z.p., „Wójt (...) sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem.”. Oznacza to, iż organ wykonawczy gminy, przy sporządzaniu studium zobowiązany jest, na mocy przywołanego powyżej przepisu, do uwzględnienia: zasad określonych w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustaleń zawartych w strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz w strategii rozwoju gminy, a także w przypadku ustanowienia obszaru metropolitalnego, ramowego studium związku

metropolitarne. Z redakcji cytowanego powyżej przepisu wynika wprost konieczność uwzględnienia treści wymienionych wyżej aktów, bowiem przepis ten ma charakter bezwzględny. Oznacza to, że sporządzane studium musi być merytorycznie spójne, w takim stopniu, aby rozwiązania przyjęte w koncepcjach, planach i strategiach mogły być zrealizowane. Brak spójności w tym zakresie należy uznać za wadę dającą podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie studium.

Z ustawy o p.z.p. wynika zatem, hierarchiczność planowania przestrzennego. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, jest zatem wyrazem kreowania polityki krajowej. Stosownie do ustaleń art. 39 ust. 4 ustawy o p.z.p. jej ustalenia uwzględnia się przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ten zaś wpływa na ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (*vide* art. 9 ust.2, art. 11 pkt 3 i 6, art. 12 pkt 3 ustawy o p.z.p.) oraz planu przestrzennego (*vide* art. 17 i art. 44 ustawy o p.z.p.). W tej sytuacji to z ustaleń koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz z ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego wypływają wnioski do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wieliszew, nie zaś odwrotnie.

Tryb sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa, określony został w ustawie o p.z.p., w art. 41, w szczególności zaś w jego ust. 1. Termin i formę składania wniosków, określa art. 41 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 6 ustawy o p.z.p. zgodnie, z którym „*po podjęciu przez sejmik województwa uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa marszałek województwa kolejno: 1) ogłasza w prasie ogólnopolskiej oraz przez obwieszczenie w urzędach gmin, starostwach powiatowych, urzędzie marszałkowskim i urzędzie wojewódzkim o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących planu, nie krótszy niż 3 miesiące od dnia ogłoszenia; 2) zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu; 3) rozpatruje wnioski, o których mowa w pkt 1; (...) 6) występuje o opinię o projekcie planu do właściwych instytucji i organów, a także do wojewody, zarządów powiatów, zarządów związków metropolitalnych, wójtów, burmistrzów gmin i prezydentów miast położonych na terenie województwa oraz rządowych i samorządowych organów administracji publicznej na terenach przyległych do granic województwa oraz uzgadnia projekt z organami określonymi w przepisach odrębnych;*”. Brak jest tym samym podstaw prawnych do formułowania w studium ww. wniosków.

Na powyższe wskazywał również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2599/16 stwierdzając m.in.: „*W ocenie Sądu Wojewoda wykazał w sposób przekonujący, że postanowienie Studium wskazane z punkcie I.10 petitum skargi naruszają przepisy prawa. Postanowienie to ma następujące brzmienie: "Wniosek Studium do strategii i planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego dotyczy przebiegu i budowy planowanej Trasy „Olszynki Grochowskiej”. Studium wnioskuje zmianę dotychczasowego przebiegu planowanej drogi głównej ruchu przyspieszonego Trasy „Olszynki Grochowskiej” we wschodniej części gminy Wieliszew. W przypadku realizacji dotychczasowego przebiegu planowanej Trasy „Olszynki Grochowskiej” pojawi się szereg uciążliwości i zagrożeń dla ludzi i środowiska. Na terenach zabudowanych oraz przeznaczonych pod rozwój mieszkalnictwa planowana Trasa „Olszynki Grochowskiej” i związany z nią ruch tranzytowy stanie się źródłem zanieczyszczeń atmosferycznych oraz hałasu." W ocenie Sądu, wskazane wyżej postanowienie Studium narusza m. in. art. 3 ust.1 i 3, art. 9 ust. 2 oraz art. 41 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p. Po pierwsze, to studium winno uwzględniać ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a nie wspomniany plan ustalenia Studium. Po drugie, to wójt (burmistrz, prezydent miasta) w imieniu gminy opiniuje projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Z tych też powodów Sąd orzekł jak w punkcie I.1 lit.f formuły sentencji wyroku.*”.

Biorąc pod uwagę powyższe przy ponownym uchwalaniu studium organy gminy Wieliszew zobligowane były do przestrzegania wskazanych wyżej przepisów oraz uwzględnienie prawomocnego orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

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, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały, w zakresie wskazanym w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Za nieistotne naruszenia prawa uznano brak powołania w podstawie prawnej, podjętej na nowo uchwały w sprawie studium, art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr L/475/2018 Rady Gminy Wieliszew z 19 października 2018 r. „w sprawie: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wieliszew.”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, 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 KRAKOWIECKI
Zdzisław Szipiera

