



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.88.2014.MS1

URZĄD GMINY w SŁUPNIE  
WPLYNEŁO

date 2014-07-04  
Nr 1120/7/2014  
podpis

Warszawa, 2 lipca 2014 r.

P. Lisowski  
Ref. BA

Rada Gminy Słupno  
ul. Miszewska 8a  
09 - 472 Słupno

### 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)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr 357/XXXVII/14 Rady Gminy Słupno z dnia 2 czerwca 2014 r. „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Słupno”.

### Uzasadnienie

Rada Gminy w Słupnie na sesji w dniu 2 czerwca 2014 r. podjęła uchwałę Nr 357/XXXVII/14 „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Słupno”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 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 rozstrzygnąć, 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. podstawą 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.).

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 uregulowaną 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, badź 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.

Na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego wskazać należy, że z tytułu, a także z treści § 1 uchwały wynika, że podjęta uchwała jest uchwałą w sprawie zmiany studium. Powyższe wynika również z załączników do przedmiotowej uchwały. Tymczasem w podstawie prawnej podjętej uchwały przywołano jedynie art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p., co świadczyć by miało o podjęciu uchwały w sprawie studium, nie zaś w sprawie zmiany 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*”. Tym samym Rada Gminy w Słupnie może dokonywać zmian w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Słupno, jednakże musi się odbywać 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.

Rada Gminy w Słupnie w dniu 29 sierpnia 2011 r. podjęła dwie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany obowiązującego *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Słupno* uchwalonego przez Radę Gminy w Słupnie zgodnie z uchwałą Nr 310/XXIII/01 z dnia 19 października 2001 r. Pierwszą z nich stanowiła uchwała Nr 81/X/11, na podstawie, której przystąpiono do sporządzenia zmiany studium dla działek oznaczonych

numerami ewidencyjnymi: 227/9, 223/1 i 244/1 położonych w Cekanowie oraz działki numer 7/7 położonej w Słupnie oraz 58 we wsi Szeligi.

Z kolei na podstawie drugiej z nich, tj. na podstawie uchwały Nr 85/X/11, Rada Gminy w Słupnie przystąpiła do sporządzenia zmiany studium dla działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi:

- 108/1; 108/2, 182, 149/2, 26, 124/1, 104/3, 143, 162, 169, 119, 137, 115/7, 117/1, 88/2, 118, 88/1, 89/2, 89/3, 90/1, 93/1, 93/2, 96 i 95 położonych w Bielinie;
- 1, 13 i 72 położonych w Borowiczkach – Pieńkach;
- 97 i 298 położonych w Rydzynie;
- 114, 317 i 315 położonych w Wykowie;
- 146, 224, 225, 226/4, 20, 851 i 295 położonych w Liszynie.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, że proces sporządzania oraz uchwalania tak zainicjowanej zmiany studium, winien się odbywać niezależnie dla obszarów wskazanych w ww. uchwałach, a więc w efekcie finalnym uchwała w sprawie zmiany studium winna odnosić się do obszarów wskazanych w każdej z uchwał z osobna. Tymczasem podejmując uchwałę Nr 357/XXXVII/14 dokonano zmiany ustaleń studium w oparciu o obie uchwały „przystąpieniowe”, przy czym nie podjęto jakiegokolwiek ich zmiany. Co więcej, z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wraz z dokumentacją prac planistycznych wynika, że nie wszystkie działki, dla których przystąpiono do sporządzenia zmiany studium, zostały faktycznie objęte przedmiotową zmianą. Dotyczy to m.in. działek oznaczonych kolejnymi numerami ewidencyjnymi: 88/1, 89/2, 89/3, 90/1, 93/1, 93/2, 162, 169 i 182 położonych w Bielinie; 1 i 13 położonych w Borowiczkach – Pieńkach; 315 i 317 położonej w Wykowie oraz działki numer ewidencyjny 20 położonej w Liszynie.

Zdaniem organu nadzoru, jeżeli Rada Gminy w Słupnie, chciała dokonać zmian studium dla obszaru w innych granicach niż wynikałoby to z uchwały o przystąpieniu do jego sporządzania, to wcześniej winna dokonać zmian w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Słupno. Przez uchwalenie zmiany studium w węższym zakresie aniżeli zostało to określone w uchwale „przystąpieniowej”, jak również „łącząc” ze sobą dwie uchwały inicjujące proces planowania przestrzennego, doszło nie tylko do naruszenia art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z art. 9 ust. 1 ww. ustawy, ale również art. 11 ustawy o p.z.p. (o czym mowa w dalszej części rozstrzygnięcia). Granice obszaru objętego projektem zmiany studium, wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzania, wiążą bowiem organa gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia zmiany studium. Stąd uchwalona zmiana studium nie może regulować obszaru węższego niż terytorium ustalone w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzania, ponieważ stanowiłoby to naruszenie właściwości organu gminy.

Rada Gminy w Słupnie naruszyła w sposób istotny przytoczone powyżej przepisy, w tym w szczególności art. 9 ust. 1, art. 11 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Z dyspozycji art. 11 ww. ustawy wynika, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta, dokonuje określonych czynności po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium (opcjonalnie jego zmiany). Tym samym uchwała „przystąpieniowa” wiąże organ wykonawczy gminy. W przedmiotowym przypadku, sporządzono przedmiotową uchwałę niezgodnie z dyspozycją zarówno uchwały Nr 81/X/11 z dnia 29 sierpnia 2011 r., jak i uchwały Nr 85/X/11 podjętej w tym samym dniu.

Organ nadzoru wskazuje, że organ wykonawczy gminy, w początkowej fazie sporządzania zmiany studium w sposób skuteczny dokonał czynności, o których mowa w art. 11 pkt 1 i 2 ustawy o p.z.p., tj. w sposób prawidłowy, dokonał ogłoszenia w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, wraz z określeniem formy, miejsca i terminu składania wniosków dotyczących studium, jak również zawiadomił na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu

do sporządzania studium instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium.

Następnie jednak sporządzony został projekt studium, w oparciu o dwie różne (niezależne) uchwały Rady Gminy w Słupnie, który to projekt został przedłożony do opiniowania i uzgodnień. Z dokumentacji prac planistycznych wynika, że początkowo przedmiotem opiniowania i uzgadniania na podstawie art. 11 pkt 5, 6 i 9 ustawy o p.z.p. był projekt studium zawierający wszystkie działki objęte dwoma uchwałami intencyjnymi, przy czym kolejno ponawiane czynności obejmowały jedynie niektóre z działek. W efekcie końcowym, bez podejmowania jakichkolwiek zmian w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Słupno, wyłożono do publicznego wglądu, a następnie uchwalono zmianę studium jedynie w odniesieniu do niektórych działek.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że powyższe stanowi również o naruszeniu kompetencji organów, bowiem organ wykonawczy gminy, bez stosownego umocowania prawnego, odstąpił od procedowania nad dokonywaną zmianą studium, w granicach określonych w stosownych uchwałach organu uchwałodawczego. Opisywanym działaniem doszło tym samym, w sposób istotny do naruszenia trybu sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i do naruszenia właściwości organów, co na mocy art. 28 ustawy o p.z.p. winno skutkować stwierdzeniem nieważności podjętej uchwały w całości. Zdaniem organu nadzoru, brak dokonanej zmiany studium w odniesieniu do pozostałych działek, można by również kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania studium w odniesieniu do tych ustaleń studium, które nie spełniają wymogów wynikających z art. 10 ustawy o p.z.p., a więc w odniesieniu do obszarów nie objętych faktycznie dokonaną zmianą ustaleń. Wskazać przy tym należy, 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 studium 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 (studium, 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, obejmując teren kilku działek ewidencyjnych, 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. Prawdopodobnie, 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 zaszyły również na terenie objętym samą zmianą, i to zarówno w przestrzeni, ale również w samym prawodawstwie, które odnosi się do obszaru objętego zmianą. Tym samym, skoro przedmiotem dokonywanej zmiany były m.in. działki oznaczone numerami ewidencyjnymi: 88/1, 89/2, 89/3, 90/1, 93/1, 93/2, 162, 169 i 182 położonych w Bielinie; 1 i 13 położonych w Borowiczkach – Pieńkach; 315 i 317 położonej w Wykowie oraz działki numer ewidencyjny 20 położonej w Liszynie, to dla ww. działek winny zostać poczynione ustalenia spełniające wymogi art. 10 ustawy o p.z.p.

Niezależnie od powyższego doszło również do innych naruszeń prawa, mającego wpływ na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego. Podczas sesji w dniu 2 czerwca 2014 Rada Gminy w Słupnie podjęła także uchwały Nr:

- 356/XXXVII/14 w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Słupno, w ramach, której dokonano zmiany obowiązującego studium w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 5/13 w Liszynie; 73, 105/16 w Borowiczkach – Pieńkach; 121/7 w Bielinie; 84, 85, 86, 87, 88/1, 92/4, 92/5 i 92/8 w Wykowie; 166 i 236 w Rydzynie;
- 355/XXXVII/14 w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Słupno, w ramach, której dokonano zmiany obowiązującego studium w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 37/2, 37/5, 58/3, 162/2 i 329/3 w Borowiczkach – Pieńkach; 109/3 w Bielinie; 43/1 61, 69/4 i 298 w Liszynie; 56/1, 58/1, 70, 71/1, 95/2 i 96 w Wykowie;
- 354/XXXVII/14 w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Słupno, w ramach, której dokonano zmiany obowiązującego studium w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 185, 186/11, 186/12, 186/13, 224, 246/1, 291/9 i 291/23 w Cekanowie; 7/8, 15/17, 54/8, 64/16 w Słupnie,

przy czym w uchwale Nr 357/XXXVII/14 w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Słupno, będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia, nie uwzględniono wcześniej podjętych, a ww. uchwał. Tymczasem dokonując zmian w obowiązującym studium, sporządzonym w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, dla pojedynczych działek ewidencyjnych, organ uchwałodawczy, w sposób szczególny związany był przepisem:

- art. 9 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 10, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.
- §§ 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 w zakresie objętym zmianą. 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*],

jak również swoimi uchwałami Nr 81/X/11 oraz Nr 85/X/11 z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Słupno. Przede wszystkim jednak uchwalając kolejną zmianę studium winna uwzględnić wcześniejsze uchwały, którymi dokonano zmiany obowiązującego studium tj. winna uwzględnić fakt podjęcia uchwał nr: 356/XXXVII/14, 355/XXXVII/14 i 354/XXXVII/14.

Uwzględniając przywołane powyżej przepisy oraz podjęte uchwały, Rada Gminy w Słupnie winna więc uchwalić zmianę studium, w ten sposób, że dla działek objętych 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, zaś w pozostałym zakresie winno obowiązywać studium, w brzmieniu nadanym uchwałą Nr 310/XXIII/01 z dnia 19 października 2001 r., z uwzględnieniem wszelkich dotychczas dokonanych zmian, a więc również zmian dokonanych w wyniku podjęcia wcześniejszych uchwał w tym uchwał nr: 356/XXXVII/14, 355/XXXVII/14 i 354/XXXVII/14 podjętych w dniu 2 czerwca 2014 r.

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 naruszenie zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. W przypadku naruszenia zasad sporządzania studium ustawodawca nie wymaga, aby naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania studium skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub części. 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.**

Tymczasem sporządzając kolejną zmianę studium nie zastosowano się do powyższych przepisów. Zgodnie z § 1 pkt 1 uchwały będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia, załącznikiem do uchwały w sprawie zmiany studium jest: „*tekst Zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Słupno w zakresie rozwoju zabudowy o funkcji mieszkaniowej, mieszkaniowo-usługowej, usługowej, usługowo-mieszkaniowej, lotniskowej (Zał. Nr 1)*”, a także rysunek Studium w formie ujednoczonej w skali 1:10000 stanowiący załącznik nr 2 do podjętej uchwały oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu studium stanowiący załącznik nr 3 (*quod vide* § 1 pkt 2 i 3 uchwały).

Organ nadzoru wskazuje, że już z samej podjętej uchwały wynika, że tekst zmiany studium dotyczy jedynie terenów „w zakresie rozwoju zabudowy o funkcji mieszkaniowej, mieszkaniowo-usługowej, usługowej, usługowo-mieszkaniowej, lotniskowej”, co potwierdza dokonana analiza części tekstowej uchwały oraz jej porównanie z wcześniej podejmowanymi uchwałami w sprawie zmiany studium tj. dotyczącymi m.in. uchwał Rady Gminy w Słupnie Nr: 356/XXXVII/14, 355/XXXVII/14 i 354/XXXVII/14 podjętych także w dniu 2 czerwca 2014 r.

Z podjętej uchwały wynika, że:

- tekst zmiany studium, stanowiący załącznik Nr 1 do podjętej uchwały, zawiera uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., jedynie w odniesieniu do działek będących przedmiotem dokonywanej zmiany studium; powyższe stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 ust. 1 pkt 1 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- brak jest ujednoczonej wersji tekstu zmiany studium, w odniesieniu do uwarunkowań, wynikającej z wcześniej podejmowanych uchwał w sprawie zmiany studium (uwzględniającej jego ustalenia), jak również brak ustaleń dotyczących uwarunkowań, dla części, dla której nie była dokonywana zmiana studium, a więc dla której winny obowiązywać uwarunkowania wynikające z uchwały Rady Gminy w Słupnie Nr 310/XXIII/01 z dnia 19 października 2001 r.; powyższe stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 ust. 1 pkt 1 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- tekst zmiany studium, stanowiący załącznik Nr 1 do podjętej uchwały, nie zawiera ustaleń dotyczących wpływu uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o p.z.p.; powyższe stanowi o naruszeniu § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- tekst zmiany studium, stanowiący załącznik Nr 1 do podjętej uchwały, zawiera kierunki rozwoju, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o p.z.p., jedynie w odniesieniu do działek będących przedmiotem dokonywanej zmiany studium oraz ustalenia wynikające z przyjętych kierunków rozwoju przestrzennego określonych w uchwale Rady Gminy w Słupnie Nr 310/XXIII/01 z dnia 19 października 2001 r.; powyższe stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 2 i art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 ust. 1 pkt 2 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- brak jest ujednoczonej wersji tekstu zmiany studium, w odniesieniu do ustaleń w zakresie kierunków rozwoju przestrzennego, wynikającej z wcześniej podejmowanych uchwał w sprawie



zmiany studium (uwzględniającej jego ustalenia); podjęcie uchwały w takim kształcie wskazuje, że poza obszarem dokonywanej zmiany dla pozostałej części gminy obowiązują kierunki rozwoju przestrzennego w wersji przyjętej w uchwale Rady Gminy w Słupnie Nr 310/XXIII/01 z dnia 19 października 2001 r.; powyższe stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 2 i art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 ust. 1 pkt 2 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; powyższe należy również rozpatrywać w kontekście naruszenia właściwości organów oraz naruszenia art. 11 ustawy o p.z.p. (w związku z faktycznym brakiem ujednoliconej wersji studium nastąpiła merytoryczna zmiana ustaleń studium w odniesieniu do obszaru dla którego nie dokonywano zmiany, bez zachowania trybu i bez podjęcia stosownej uchwały do dokonywania zmian w takim zakresie);

- brak jest części graficznej przedstawiającej uwarunkowania rozwoju przestrzennego; powyższe stanowi o naruszeniu § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- rysunek studium przedstawiający kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały, stosownie do ustaleń § 1 pkt 2 uchwały, winien zostać sporządzony w skali 1:10000, co wynika również ze skali liczbowej zamieszczonej na rysunku studium; tymczasem faktyczna skala „ujednoliconego” rysunku studium to skala 1:20000; powyższe stanowi o naruszeniu § 7 pkt 3 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- rysunek studium przedstawiający kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały, stosownie do ustaleń § 1 pkt 2 uchwały, nie jest rysunkiem „ujednoliconym”, bowiem nie uwzględnia wcześniej dokonywanych zmian w studium; powyższe stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 2 i art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 ust. 1 pkt 3, § 7 pkt 1 lit. d, § 7 pkt 3, 4 i 5 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- rysunek studium przedstawiający kierunki zagospodarowania przestrzennego, nie jest czytelny; na jego podstawie nie jest możliwe jednoznaczne określenie ustaleń, niezbędnych w celu późniejszego porównania jego ustaleń z ustaleniami sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; powyższe stanowi przede wszystkim o naruszeniu § 7 pkt 3, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Organ nadzoru podkreśla, że ustawodawca nie uzależnił ilości załączników do uchwały zmieniającej studium od szerokości przedmiotowego zakresu zmiany studium. Nie wskazał tym bardziej, że wąski przedmiotowy zakres zmiany studium uzasadnia odstępienie od sporządzenia ujednoliconego rysunku studium. Tymczasem z treści § 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały, wynika, że załącznikiem nr 2 do uchwały jest „rysunek Studium w formie ujednoliconej”, zaś tytuł załącznika Nr 2 do uchwały brzmi: „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Słupno – zmiana”.

Naruszenie prawa w zakresie zawartości aktu planistycznego, tj. w zakresie istnienia, jak i poprawności jego obligatoryjnych części, tj. części tekstowej i graficznej stanowi, zgodnie z częścią wstępną niniejszego rozstrzygnięcia, naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego. Mając na uwadze fakt, iż naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego w niniejszej sprawie polegało przede wszystkim na braku sporządzenia:

- ujednoliconego tekstu studium;
- załącznika graficznego zawierającego uwarunkowania;
- załącznika graficznego do uchwały zawierającego ujednolicony rysunek studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Słupno,

jak również biorąc pod uwagę pozostałe okoliczności niniejszej sprawy, wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Organ nadzoru wskazuje również, iż przedmiotem uzgodnień i opinii nie uczyniono ujednoliconej formy projektu zmiany studium. Ujednolicona forma projektu zmiany studium nie została również wyłożona do publicznego wglądu. Powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie w dokumentacji prac planistycznych.


W doktrynie zasadnie przyjmuje się, że istotne naruszenie trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Co do naruszeń trybu decyduje wpływ naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 251-253).

W niniejszej sprawie brak wyłożenia do publicznego wglądu pełnej ujednoliconej formy projektu zmiany Studium oraz brak poddania jej procedurze opiniowania i uzgodnień należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie trybu sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. Organ nadzoru wskazuje, że organ wykonawczy gminy sporządzał projekt zmiany studium w sposób całkowicie dowolny, niezgodnie z uchwałami inicjującymi proces dokonywanych zmian, wyłączając w trakcie procedury opiniowania i uzgadniania część z nich, bez upoważnienia organu uchwałodawczego do dokonywania takiej czynności. Ponadto sporządzając zmianę studium, nie uwzględniał wcześniej dokonanych zmian w obowiązującym studium. W efekcie tak podejmowanych czynności, na terenie Gminy Słupno, obowiązywać by miało kilka uchwał w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy dla pojedynczych działek (bądź grupy działek), bez jakiegokolwiek korelacji względem siebie, co zdaniem organu nadzoru nie tylko uniemożliwia prawidłowe odczytanie jego ustaleń, ale również skutkuje brakiem możliwości dokonania oceny przez organa uprawnione do opiniowania i uzgadniania projektu studium, jak również uniemożliwia prawidłowe odczytanie jego ustaleń przez osoby zainteresowane jego ustaleniami, m.in. w trakcie wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu.

Organ nadzoru wskazuje, że poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru zostały wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 marca 2007 r. Sygn. akt II SA/Po 51/07 (publ. LEX nr 507231).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 357/XXXVII/14 Rady Gminy Słupno z dnia 2 czerwca 2014 r. „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Słupno”, w całości, 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.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI  
  
Jacek Kozłowski