



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.176.2014.MO

Warszawa, 28 listopada 2014 r.

**Rada Miasta Stołecznego Warszawy
plac Defilad 1
00 – 901 Warszawa**

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 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XCIV/2430/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Ochota Centrum w okolicach pętli tramwajowej Banacha.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 listopada 2014 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr XCIV/2430/2014 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Ochota Centrum w okolicach pętli tramwajowej Banacha.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 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.”.

W ocenie organu nadzoru uchwała została podjęta z naruszeniem przepisów ustawy o p.z.p., poprzez brak przywołania w podstawie prawnej art. 27 tej ustawy, upoważniającego do sporządzenia zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto uchwała nie określa w jednoznaczny sposób, która uchwała jest przedmiotem jej ustaleń, bowiem zawiera sprzeczne ustalenia dotyczące określenia rodzaju, numeru i tytułu oraz daty podjęcia uchwały zmienianej.

Organ nadzoru stwierdza, że uchwała zawiera sprzeczne ustalenia dotyczące określenia celu, w jakim została podjęta. Z tytułu uchwały oraz z jej treści (*quod vide* § 1, § 2 i § 3 uchwały) wynika, że została podjęta w celu zainicjowania procedury sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Ochota Centrum. Natomiast z podstawy prawnej

uchwały wynika, że podjęta została w celu sporządzenia nowego planu miejscowego, nie zaś w celu zmiany obowiązującego planu miejscowego, bowiem w podstawie prawnej nie przywołano art. 27 ustawy o p.z.p., upoważniającego do sporządzenia zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W związku z powyższym, jeżeli intencją Rady Miasta Stołecznego Warszawy jest dokonanie zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w wyniku, którego część zapisów planu zmienianego, w dalszym ciągu będzie obowiązywać, to istotnie będzie to zmiana planu miejscowego, jednakże w tym stanie faktycznym, w podstawie prawnej podjętej uchwały, obok przywołanego art. 14 ust. 1, winien zostać przywołany art. 27 ustawy o p.z.p. Z kolei, jeżeli zamierzeniem Rady jest uchwalenie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to błędny jest tytuł przedmiotowej uchwały oraz sama treść odwołująca się do sformułowania „*zmiana*”.

Brak przywołania w podstawie prawnej uchwały, art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z przystąpieniem do sporządzenia zmiany obowiązującego planu miejscowego, wynikającym z tytułu i treści uchwały, stanowi o naruszenia ww. przepisu ustawy o p.z.p.

Na analogiczne naruszenia przepisów ustawy o p.z.p., w związku z podejmowanymi przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy, uchwałami w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany obowiązujących planów miejscowych, organ nadzoru wskazywał już w pismach z dnia: 26 czerwca 2014 r. znak: LEX-I.40.1.499.2014.MO oraz z dnia 6 listopada 2014 r. znak: LEX-I.40.1.943.2014.MO. Zgłoszone uprzednio naruszenia, w ww. zakresie, nie zostały uwzględnione także w przedmiotowej uchwale.

Organ nadzoru wskazuje, iż kwestionowana uchwała zawiera także sprzeczne ustalenia dotyczące: rodzaju, numeru i tytułu zmienianej uchwały oraz daty jej podjęcia. Sprzeczne ustalenia w tym zakresie zawarte zostały w § 1 uchwały, w brzmieniu: „*Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Ochota Centrum uchwalonego Uchwałą nr LVI/1511/2009 z dnia 8 lipca 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Ochoty Centrum (opublikowanego w Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego nr 206 z dnia 13.12.2009 poz. 6045) w zakresie ustaleń szczegółowych obowiązującego planu dla zabudowy w okolicach pętli tramwajowej Banacha.*”.

W przytoczonych powyżej ustaleniach organ uchwałodawczy:

- błędnie przywołał numer oraz datę podjęcia uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Ochota Centrum; z ustaleń § 1 kwestionowanej uchwały wynika, iż podjęta ona została na podstawie uchwały Nr LVI/1511/2009 z dnia 8 lipca 2009 r., podczas gdy faktycznie dotyczyć ona powinna uchwały Nr LXVI/2058/2009 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 listopada 2009 r.;
- przystąpił do sporządzenia zmiany planu miejscowego odwołując się do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego, zamiast do uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, o której mowa powyżej; niejako na marginesie wskazać należy, że także w tym przypadku przywołano nieistniejącą uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (poprzez zmianę jej numeracji oraz daty podjęcia), bowiem w ustaleniach § 1 kwestionowanej uchwały przywołano uchwałę Nr LVI/1511/2009 z dnia 8 lipca 2009 r. podczas, gdy faktycznie podjęta to uchwała Nr LVI/1511/2005 z dnia 8 lipca 2005 r.

Organ nadzoru wskazuje, że w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 13 grudnia 2009 r. Nr 206, poz. 6045, opublikowana została uchwała Nr LXVI/2058/2009 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 listopada 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Ochota Centrum. W podstawie prawnej tej uchwały określono, że została ona podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., „w związku z uchwałą nr LVI/1511/2005 Rady m.st.

Warszawy z dnia 8 lipca 2005r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Ochota Centrum”.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. 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 planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. 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 planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. 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 planu miejscowego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. 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 planu 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 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 planu miejscowego, w miarę potrzeby dokonywać zmian co do obszaru objętego zmianą. Tym samym Rada Miasta Stołecznego Warszawy może dokonywać zmian w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzania zmiany planu miejscowego, 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 planu miejscowego następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 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 2013, str. 248-249). Z dyspozycji art. 14 ust. 7 ustawy o p.z.p. wynika, że plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. W pozostałych przypadkach sporządzanie planów miejscowych jest zatem fakultatywne.

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian planu) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów

współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego 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 planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do zmiany). Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmiany).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, graficzny załącznik został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura. Tymczasem podejmując kwestionowaną uchwałę naruszono wskazane powyżej przepisy, bowiem z podjętej uchwały nie wynika nawet, która uchwała jest przedmiotem zmiany.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XCIV/2430/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Ochota Centrum w okolicach pętli tramwajowej Banacha, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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 K...