



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.141.2014.BŁ

Warszawa, 24 października 2014 r.

### 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, 1318 i z 2014 r. poz. 379 i 1072)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LIV/311/2014 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 23 września 2014 r. w sprawie: zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części Piastowa „Zachód I”.

## UZASADNIENIE

Rada Miejska w Piastowie, na sesji w dniu 23 września 2014 r., podjęła uchwałę Nr LIV/311/2014 w sprawie: *zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części Piastowa „Zachód I”*. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 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 myśl art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

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. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji § 82 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który w związku z § 143 ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego *„zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów”*. Przedmiotem uchwały Nr LIV/311/2014, jest bowiem zmiana planu miejscowego (co słusznie zostało odnotowane w tytule uchwały), nie zaś nowy plan miejscowy, a zatem podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały powinien być art. 27, nie zaś 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p. zgodne, z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania planu (art. 14 - 20 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy. Jest to o tyle istotne, że niejednokrotnie zmiana planu będzie przedmiotowo dotyczyć węższego zakresu, niż pełnego zakresu obowiązującego planu miejscowego. Zmiana planu 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 planu nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu określonych przedmiotowo w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. (*quod vide* „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – Komentarz Becka”, pod red. Prof. Z. Niewiadomskiego, wyd. 6, Warszawa 2011, str. 259-260). Zmiana ta niejednokrotnie będzie dotyczyć również obszaru węższego od granic obowiązującego planu miejscowego objętego nowelizacją. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy, może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu

podejmowanej nowelizacji, uściślić zakres przedmiotowy zmiany planu, z tym że **zakres ten powinien być ściśle określony właśnie w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu**. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on co prawda sytuację, w których konieczność zmiany planu miejscowego 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.

Stosownie do powyższego Rada Miejska w Piastowie na sesji w dniu 26 marca 2013 r., podjęła uchwałę Nr XXXIII/184/2013 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części Piastowa „Zachód I”, uchwalonego Uchwałą Nr XXXIV/153/2008 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 24 czerwca 2008 r. Zgodnie z ustaleniami § 1 ust. 2 ww. uchwały „Zmiana planu dotyczyć będzie tekstu planu w zakresie dopuszczenia możliwości stosowania na działkach budowlanych studni i zbiorników bezodpływowych szczelnych do czasu wykonania sieci wodociągowej i sieci kanalizacji sanitarnej.”. Granice obszaru objętego zmianą planu, przedstawiono na załączniku graficznym, stanowiącym załącznik nr 1 do ww. uchwały, stanowiąc w całości, obszar objęty uchwałą Nr XXXIV/153/2008 (uchwała zmieniana). Rada Miejska w Piastowie, inicjując procedurę planistyczną ściśle określiła tym samym zakres dokonywanej zmiany planu miejscowego, który dotyczyć miał tylko i wyłącznie części tekstowej uchwały zmienianej w zakresie możliwości stosowania studni i zbiorników bezodpływowych. Co więcej zakres dokonywanej zmiany nie skutkował koniecznością dokonywania jakichkolwiek zmian w części graficznej.

W dniu 22 stycznia 2014 r. weszła w życie uchwała Nr XLI/231/2013 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 24 września 2013 r. w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części Piastowa „Wysockiego”, która obejmowała swoim zasięgiem część terenów dla których obowiązywał plan miejscowy przyjęty uchwałą Nr XXXIV/153/2008. Chcąc uwzględnić zaistniałe zmiany granic planu z dnia 24 czerwca 2008 r., poprzez wejście w życie uchwały Nr XLI/231/2013, Rada Miejska w Piastowie na sesji w dniu 26 sierpnia 2014 r., podjęła uchwałę Nr LIII/308/2014 w sprawie zmiany uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części Piastowa „Zachód I”, uchwalonego uchwałą XXXIV/153/2008 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 24 czerwca 2008 r. uchylonego w części miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla części Piastowa „Wysockiego”. Stosownie do ustaleń § 1 ust. 3 ww. uchwały, wprowadzono nowe brzmienie załącznika do uchwały inicjującej proces planowania przestrzennego.

W dniu 23 września 2014 r. Rada Miejska w Piastowie podjęła kolejną uchwałę Nr LIV/310/2014 w sprawie zmiany uchwały Nr LIII/308/2014 z dnia 26 sierpnia 2014 r. o zmianie uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części Piastowa „Zachód I”, uchwalonego uchwałą XXXIV/153/2008 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 24 czerwca 2008 r. uchylonego w części miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla części Piastowa „Wysockiego”, dokonując zmian w uchwale Nr LIII/308/2014.

Niemniej jednak żadna z podejmowanych uchwał, tj. zarówno uchwała Nr LIII/308/2014, jak i Nr LIV/310/2014, nie zmieniły zakresu przedmiotowego dokonywanej zmiany planu miejscowego, ustalonego w § 1 ust. 2 uchwały Nr XXXIII/184/2013, co oznacza, że organy gminy **mogły jedynie dokonywać zmian w części tekstowej, w zakresie dopuszczenia „(...) możliwości stosowania na działkach budowlanych studni i zbiorników bezodpływowych szczelnych do czasu wykonania sieci wodociągowej i sieci kanalizacji sanitarnej”**. Tymczasem ustalenia uchwały Nr LIV/311/2014 z dnia 23 września 2014 r., zawarte w:

- § 1 ust. 1 pkt 1, w brzmieniu: „1. W uchwale Nr LXXXIV/153/2008 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części Piastowa „Zachód I” w § 11 wprowadza się następujące zmiany: 1) w §1, §2 ust 1, §4 ust. 1 pkt 3, §16, §18 wprowadza się zmiany będące skutkiem uchylenia części ustaleń przez uchwałę Nr XLI/231/2013 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 24 września 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części Piastowa „Wysockiego”;
- § 2 ust. 1, w brzmieniu: „2.1. Rysunek planu w skali 1:1000, będący załącznikiem nr 1 do uchwały Nr LXXXIV/153/2008 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części Piastowa „Zachód I”, uwzględniający uchylenie w części przez uchwałę Nr XLI/231/2013 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 24 września 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części Piastowa „Wysockiego” staje się załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały.”

wykraczają poza ustalony w uchwale inicjującej proces planowania przestrzennego (XXXIII/184/2013 ze zmianami) zakres zmian uchwały zmienianej.

Ustalenia § 1 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały nie dość, że wykraczają poza zakres zmiany planu ustalony w uchwale intencyjnej z dnia 26 marca 2013 r., to dodatkowo odnoszą się do nieistniejących jednostek redakcyjnych uchwały zmienianej. Zgodnie bowiem z brzmieniem § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały zmieniającej, w § 11 uchwały zmienianej, **wprowadza się zmiany w paragrafach:** §1, §2 ust 1, §4 ust. 1 pkt 3, §16, §18. Tymczasem w § 11 uchwały zmienianej, występują ustępy, których jest 9. Oznacza to, że nie jest wiadomym, w której części uchwały, i jakie zmiany, mają być wprowadzone w uchwale zmienianej (XXXIV/153/2008). Wskazać tym samym należy, że ustalenia § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały zmieniającej nie stanowią żadnej normy prawnej.

Z ustaleń § 2 ust. 1 podjętej uchwały wynika, że dotyczy ona zmiany granic załącznika do uchwały „Nr LXXXIV/153/2008”, będących skutkiem wejścia w życie uchwały Nr XLI/231/2013. Zgodnie z tym ustaleniem, zmieniony załącznik graficzny do uchwały „LXXXIV/153/2008”, ma być załącznikiem nr 1 do uchwały zmieniającej (LIV/311/2014). Tymczasem z uchwał inicjujących proces planowania przestrzennego, wynika że zakres zmiany planu miał dotyczyć wyłącznie tekstu uchwały. Niejako na marginesie dodać należy, że do podjętej uchwały, jak również do dokumentacji prac planistycznych nie został dołączony żaden załącznik graficzny .

Organ nadzoru wskazuje, że zakres zmiany planu ustalony w uchwałach inicjujących proces planowania przestrzennego, jest dla organów gminy wiążący zarówno na etapie sporządzania, jak i uchwalania zmiany planu miejscowego. Stosownie bowiem do art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. „(...) rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, której „integralną częścią (...) jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu”. Tym samym określenie granic obszaru, czy zakresu przedmiotowego dokonywanej zmiany planu miejscowego, jak to ma miejsce w omawianym przypadku, należy do wyłącznych uprawnień rady gminy i następuje w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu. Także rada gminy, w drodze zmiany uchwały o przystąpieniu, może dokonać zmiany granic lub zakresu przedmiotowego opracowywanego projektu zmiany planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Piastowie ustaleniami § 1 ust. 1 pkt 1 i § 2 ust. 1 uchwały, naruszyła art. 14 ust. 1 i 2, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. Doszło tym samym zarówno do naruszenia zasad sporządzenia planu, jak i do naruszenia właściwości organów.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że w: § 1 ust. 1, § 2 ust. 1 i § 2 ust. 3 uchwały, Rada Miejska w Piastowie przywołuje w sposób błędny uchwałę Nr **LXXXIV/153/2008** zamiast Nr **XXXIV/153/2008**, co oznacza, że uchwała zmieniająca odwołuje się do nieistniejącej uchwały zmienianej. Powyższe traktować również należy, jako naruszenie § 85 ust. 1 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Kolejne naruszenia przepisów załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w szczególności zaś § 86 ww. załącznika, odnaleźć możemy w ustaleniach § 1 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały, poprzez zastosowanie tzw. nowelizacji dorozumianej. Z kolei w ustaleniach § 2 uchwały, doszło do naruszenia § 82 ww. załącznika do rozporządzenia, poprzez zawarcie zapisów zbędnych nie wyrażających żadnych norm prawnych np. poprzez zawarcie stwierdzenia: „*Pomija się rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu zmiany planu, które powinno stanowić załącznik nr 4 do zmienianego planu, ze względu na brak tych uwag.*”.

Reasumując, podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Piastowie m.in.:

- przywołała błędną podstawę prawną;
- powołała błędny numer uchwały zmienianej;
- znowelizowała nieistniejące jednostki redakcyjne uchwały zmienianej;
- dokonała zmian wykraczających poza zakres uchwały inicjującej proces planowania przestrzennego;
- dokonała nowelizacji dorozumianej,

co stanowi zarówno o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, jak i o naruszeniu właściwości organu.

Zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o których mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalająca na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

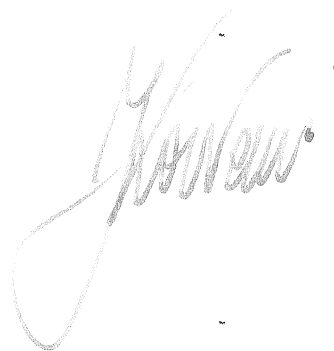
Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, **a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie**, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. A zatem w przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LIV/311/2014 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 23 września 2014 r. w sprawie: *zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części Piastowa „Zachód I”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania 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.

Wojewoda Mazowiecki:

*Jacek Kozłowski*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jacek Kozłowski', is written over a faint, large watermark of the same name. The signature is fluid and cursive.