



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.2.2015.JF

Warszawa, 2 lutego 2015 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 i 1318, z 2014 r. poz. 379 i 1072)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr III/10/2014 Rady Gminy w Borowiu z dnia 29 grudnia 2014 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Borowie w części wsi Borowie, Jaźwiny.”.

## Uzasadnienie

Rada Gminy w Borowiu, na sesji w dniu 29 grudnia 2014 r., podjęła uchwałę Nr III/10/2014 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Borowie w części wsi Borowie, Jażwiny.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 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.”.

Stosownie do zapisów 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.

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 naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., 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

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 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 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 którejś 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 Gminy w Borowiu może dokonywać zmian w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzenia 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.

W przypadku obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza się 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 wzmocnia 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).

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. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego.

Na sesji w dniu 30 grudnia 2011 r. Rada Gminy Borowie podjęła uchwałę Nr XIV/70/2011 w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Borowie w części wsi Borowie.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 oraz art. 27 i art. 32 ustawy o p.z.p. Z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej ww. uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany ww. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym zakres dokonywanych zmian określono w sposób jednoznaczny w § 1 uchwały, w brzmieniu: „**Rada Gminy postanawia przystąpić do opracowania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Borowie w części wsi Borowie przyjętego Uchwałą Rady Gminy Borowie Nr XVII/118/2000 z dnia 25 lutego 2000 i ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 7 kwietnia 2000 Nr 42, poz. 376.**”.

W przytoczonych ustaleniach uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego nie wyróżniono, które ustalenia szczegółowe zostały objęte zmianą planu, a więc zakres dokonywanej zmiany obejmować winien pełen zakres określony w art. 15 ustawy o p.z.p. Ponadto w związku z treścią § 1 ust. 1 uchwały Nr III/10/2014 Rady Gminy Borowie z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany planu, w brzmieniu: „**Uchwala się zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części wsi Borowie uchwalonego uchwałą Nr XVII/118/2000 Rady Gminy Borowie z dnia 25 lutego 2000 roku opublikowanego w Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 42, poz. 376 z dnia 7.04.2000 r., obejmującą zmianę zasad zagospodarowania terenów.**”, należy stwierdzić, że **zmieniane ustalenia powinny być dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu.**

Organ nadzoru wskazuje, że zmieniany plan miejscowy został sporządzony i uchwalony na podstawie przepisów nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu



**przestrzennym** (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), jednakże podjęcie uchwały inicjującej proces zmiany planu miejscowego, w dniu 30 grudnia 2011 r., obligował organa gminy do dokonania takich zmian, które uwzględniać będą obecne wymogi wynikające z ustawy o p.z.p.

W przeciwieństwie do nieobowiązującego art. 10 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, plan miejscowy powinien określać obowiązkowo (a nie w zależności od potrzeb) „(...) maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”.

Tymczasem, zgodnie z uzasadnieniem do uchwały Nr III/10/2014 Rady Gminy Borowie z dnia 29 grudnia 2014 r. „**Zmiana planu dotyczy niewielkich modyfikacji ustaleń** dotyczących zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu:

1. **geometrii dachu** – do obecnie obowiązującego ustalenia „Obowiązek realizowania dachów dwuspadowych lub dwuspadowych z naczółkami na budynkach tworzących zabudowę dominującą gabarytowo na działce” (par. 9 pkt 7) dodaje się dopuszczenie realizacji dachów wielospadowych
2. **linii zabudowy** – obowiązujące ustalenie „linie zabudowy są ściśle określone” (par. 4 ust. 2 lit c) zmienione jest na „linie zabudowy są nieprzekraczalne” i odpowiednio zmianie ulega rysunek planu.”.

Zatem w uchwale zmieniającej, mimo przytoczonych ustaleń uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego i mimo przywołanego brzmienia § 1 ust. 1 uchwały Nr III/10/2014 Rady Gminy Borowie z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany planu, nie dokonano ustalenia zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 6 obowiązującej ustawy o p.z.p.

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące w dacie rozpoczęcia procedury sporządzania zmiany przedmiotowego planu miejscowego oraz zakres zmian określony w uchwale intencyjnej, jak też ustalenia § 1 ust. 1 uchwały Nr III/10/2014 Rady Gminy Borowie z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany planu, w brzmieniu: „**Uchwala się zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części wsi Borowie (...), obejmującą zmianę zasad zagospodarowania terenów.**”, należy stwierdzić, że uchwała nowelizująca plan miejscowy powinna spełniać wymogi obowiązującej ustawy o p.z.p., w tym m.in. zawierać maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Skoro zatem dokonując zmiany planu miejscowego nie określono m.in. maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, a także minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, to taki plan miejscowy narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., co stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego. Ponadto skoro inicjując proces planowania przestrzennego nie zawężono zakresu dokonywanych zmian do np. ściśle określonych wskaźników i parametrów, to stwierdzić należy, iż w granicach obszaru objętego zmianą powinny zostać sformułowane wszystkie ustalenia, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., nie tylko zaś w zakresie



**niektórych zasad zagospodarowania terenu. Sporządzanie zmian w odniesieniu do wybranych zagadnień stanowi również o naruszeniu właściwości organów (sporządzenie projektu planu miejscowego niezgodnie z uchwałą o przystąpieniu).**

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. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie przede wszystkim te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego, choć doszło również do naruszenia właściwości organów. Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie.

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, że w podstawie prawnej podjętej uchwały nie przywołano art. 27 ustawy o p.z.p. pomimo, iż z tytułu, jak również z formy i treści podjętej uchwały wynika, że przedmiotowa uchwała dotyczy zmiany planu miejscowego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr III/10/2014 Rady Gminy w Borowiu z dnia 29 grudnia 2014 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Borowie w części wsi Borowie, Jażwiny.”, 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.

Wojewoda Mazowiecki:  
Jacek Kozłowski

WOJEWODA MAZOWIECKI  
Jacek Kozłowski