



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.45.2015.MO

Warszawa, 24 marca 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 56/V/2015 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 18 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Orzeszyn zatwierdzonego Uchwałą Nr 1239/LVIII/2002 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 26.09.2002 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 276 poz. 7191 z dn. 24.10.2002 r.), dla obszaru działek nr ew. 159/6, 159/7, 159/8.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 18 lutego 2015 r. Rada Miejska w Piasecznie, podjęła uchwałę Nr 56/V/2015 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Orzeszyn zatwierdzonego Uchwałą Nr 1239/LVIII/2002 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 26.09.2002 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 276 poz. 7191 z dn. 24.10.2002 r.), dla obszaru działek nr ew. 159/6, 159/7, 159/8.

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 2015 r. poz. 199), 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych 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.

Zgodnie z ustaleniami 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.

Z kolei z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż 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.

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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

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. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały.

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 Miejska w Piasecznie 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 sytuację, 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.

Na sesji w dniu 20 marca 2013 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 895/XXXII/2013 w sprawie przystąpienia do sporządzenia ZMIANY miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Orzeszyn, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1239/LVIII/2002 z dnia 26.09.2002r. (DZ. URZ. WOJ. MAZ. Nr 276 poz. 7191 z dn.24.10.2002 r.), dla obszaru działek nr ew. 159/6, 159/7, 159/8.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Z tytułu oraz z treści ww. uchwały wynika, że zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany ww. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W związku z ww. uchwałą o przystąpieniu, Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno sporządził projekt zmiany planu, który był przedmiotem uchwały Nr 56/V/2015 podjętej przez Radę Miejską w Piasecznie.

Tytuł i treść uchwały Nr 56/V/2015 wskazuje, że dotyczy ona *zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Orzeszyn zatwierdzonego uchwałą Nr 1239/LVIII/2002 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 26.09.2002 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 276 poz. 7191 z dn. 24.10.2002 r.), dla obszaru działek nr ew. 159/6, 159/7, 159/8.*

Przede wszystkim należy podkreślić, że zmieniany plan miejscowy został sporządzony i uchwalony w trybie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy o p.z.p., plany miejscowe uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 r. zachowują moc. Natomiast zmiana tego planu została sporządzona i uchwalona w trybie znowelizowanej z dniem 21 października 2010 r. ustawy o p.z.p. Ustawa o p.z.p. określa inny, niż ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, zakres ustaleń planu miejscowego, w tym dotyczących zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu.

Należy zauważyć, że stosownie do wymogów art. 10 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenie w planie miejscowym m.in. warunków, zasad i standardów kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym również linii zabudowy i gabarytów obiektów, a także maksymalnych lub minimalnych wskaźników intensywności zabudowy oraz zasad obsługi w zakresie infrastruktury technicznej, następowało wyłącznie w zależności od potrzeb.

Natomiast ustawa o p.z.p., określa zarówno wymogi dotyczące zakresu obowiązujących ustaleń planu miejscowego (art. 15 ust. 2), jak również zakresu ustaleń określanych w zależności od potrzeb (art. 15 ust. 3).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, 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 karte parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”.

Z powyższego przepisu ustawy wynika, że zakres obowiązujących ustaleń planu miejscowego obejmuje ustalenia, które w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym określany były w zależności od potrzeb.

W uchwale intencyjnej określono zakres będący przedmiotem zmiany ww. planu miejscowego dla obszaru działek nr ew. 159/6, 159/7 i 159/8. Zgodnie z ustaleniami § 1 ww. uchwały, „Przedmiotem zmiany planu jest: 1. dopuszczenie funkcji publicznych, 2. zmiana w zakresie zasad kształtowania zabudowy, 3. zmiana w zakresie ustaleń komunikacyjnych odnośnie miejsc parkingowych.”.

Biorąc pod uwagę, że uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, to sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Tym samym, ustalenia zmienianego planu, dotyczące zasad kształtowania zabudowy i obsługi komunikacyjnej, w odniesieniu do obszaru ww. działek, znajdujących się w granicach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 4MN/U, powinny być dostosowane do **obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu.**

Podejmując uchwałę zmieniającą, dokonano zmiany ustaleń szczegółowych planu oraz ustaleń ogólnych planu odnoszących się do obszaru ww. działek, tj. wprowadzono zmiany w zakresie określenia:

- wysokości zabudowy (§ 1 ust. 1 i ust. 7);

- powierzchni działek i udziału procentowego terenów biologicznie czynnych (§ 1 ust. 2 i ust. 6);
- rodzaju pokryć dachowych (§ 1 ust. 3);
- wskaźników miejsc parkingowych (§ 1 ust. 4);
- przeznaczenia podstawowego terenu (§ 1 ust. 5).

Zgodnie z ustaleniami § 2 uchwały zmieniającej „Pozostałe ustalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego części wsi Orzeszyn zatwierdzonego Uchwałą Nr 1239/LVIII/2002 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 26.09.2002 r. (DZ. URZ. WOJ. MAZ. NR 276 poz. 7191 z dn. 24.10.2002 r.) pozostają bez zmian.”.

Z analizy uchwały zmienianej wynika, że nie zawiera ona ustaleń dotyczących określenia maksymalnego lub minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Również w uchwale zmieniającej **nie określono minimalnego i maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy**, które należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Wskazać ponadto należy, iż z dyspozycji ww. przepisu ustawy o p.z.p., wynika również obowiązek określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania, **w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową**, a także określenie sposobu ich realizacji.

W związku ze sporządzaną zmianą planu, w innym stanie prawnym, niż stan prawny obowiązujący w dacie podjęcia uchwały zmienianej, sposób określania powyższych wskaźników powinien być także przedmiotem uchwały zmieniającej.

Brak ustaleń w uchwale zmieniającej dotyczących określenia **minimalnego i maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy** oraz **liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową**, stanowi o naruszeniu przywoływanego powyżej przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Podejmując uchwałę w sprawie zmiany planu miejscowego, bez uwzględnienia konieczności dostosowania ustaleń uchwały zmienianej do wymogów przepisów ustawy o p.z.p. obowiązujących w dacie podjęcia uchwały, naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Biorąc pod uwagę fakt, iż uchwała zmieniająca narusza zakres dokonywanej zmiany określony w uchwale inicjującej, koniecznym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Reasumując, 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, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

Stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie, w odpowiednim zakresie, art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 56/V/2015 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 18 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Orzeszyn zatwierdzonego Uchwałą Nr 1239/LVIII/2002 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 26.09.2002 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 276 poz. 7191 z dn. 24.10.2002 r.), dla obszaru działek nr ew. 159/6, 159/7, 159/8, 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



