



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 marca 2016 r.

LEX-I.4131.44.2016.MO

Rada Miejska Góry Kalwarii
ul. 3 Maja 10
05 – 530 Góra Kalwaria

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 i 1890)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/214/2016 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 2 marca 2016 r. *w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz dla fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 marca 2016 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr XXVI/214/2016 *w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz dla fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej.*

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 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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 objętego projektem planu lub jego zmiany. Załącznik graficzny został uznany za obowiązkową formę wskazania obszaru objętego projektem planu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura.

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 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, jednakże musi się ono odbywać w zgodzie z obowiązującym porządkiem prawnym.

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*).

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.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała zawiera niejednoznaczne i wzajemnie sprzeczne ustalenia dotyczące określenia:

- celu, w jakim została podjęta, tj. z ustaleń uchwały nie wynika, czy inicjuje ona procedurę sporządzania zmiany obowiązującego planu miejscowego, czy też procedurę sporządzania nowego planu miejscowego;
- przedmiotu i zakresu sporządzanego przyszłego planu miejscowego, bądź zmiany obowiązującego planu miejscowego.

Z tytułu uchwały, podstawy prawnej oraz z ustaleń zawartych w § 1 (za wyjątkiem sformułowania w brzmieniu: „w zakresie § 35 ust. 1 i ust. 6 pkt 1”) i § 2 uchwały wynika, że podjęta ona została w celu sporządzenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie zaś w celu zmiany już obowiązującego. Powyższe wynika z:

- podstawy prawnej uchwały, w której przywołano wyłącznie art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p., upoważniający do sporządzenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- ustaleń zawartych w: § 1 uchwały, w brzmieniu: „Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz dla fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej (...). Granice obszaru objętego projektem planu określa załącznik Nr 1 do uchwały.” oraz § 2 uchwały, w brzmieniu: „Przedmiot i zakres planu powinien odpowiadać problematyce określonej w art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”, które wprost wskazują na rozpoczęcie procesu sporządzania nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie zaś do zmiany obowiązującego planu.

Tymczasem z ustaleń zawartych w § 1 zd. 1 uchwały, w brzmieniu: „Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz dla fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej, w zakresie § 35 ust. 1 i ust. 6 pkt 1. (...)”, wynika, iż przystąpiono do sporządzania zmiany już obowiązującego planu miejscowego, przy czym w treści uchwały nie przywołano zarówno numeru, jak i daty podjęcia uchwały zmienianej.

Numer uchwały zmienianej, jak i datę jej podjęcia przywołano jedynie w uzasadnieniu do uchwały, z którego wynika, iż inicjuje ona proces sporządzenia zmiany miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz dla fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej, uchwalonego uchwałą Nr 576/XLVII/2010 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 28 kwietnia 2010 r.

Brak jednoznaczności co do przedmiotu uchwały (zmiany, czy nowego planu miejscowego) wynika również z opisu zawartego na załączniku Nr 1 do uchwały, gdzie z jednej strony wskazuje się, iż określa on „Granice opracowania mpzp”, z drugiej zaś, że określa on „obszar zmiany (...)”.

W związku ze wskazanymi powyżej rozbieżnymi, stwierdzić należy, iż nie jest wiadomym, czy doszło do rozpoczęcia procesu sporządzenia zmiany obowiązującego planu miejscowego, czy też do sporządzania nowego planu miejscowego, zawierającego wszystkie ustalenia, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru wskazuje, że w przypadku, gdyby intencją Rady Miejskiej Góry Kalwarii było 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., upoważniający do sporządzenia zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tej konkretnej sprawie, przy dokonywanej zmianie nie będzie miał zastosowania § 2 uchwały, który obliguje do sporządzenia planu zgodnie z przedmiotem i zakresem, o którym mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., który oznacza m.in. konieczność sporządzenia zarówno części tekstowej, jak i graficznej. Z kolei, jeżeli zamierzeniem Rady było uchwalenie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to błędna jest treść uchwały odwołująca się do sformułowania „w zakresie § 35 ust. 1 i ust. 6 pkt 1” oraz uzasadnienie uchwały wskazujące na sporządzenie zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jedynie w części tekstowej.

Natomiast niejednoznaczność określenia zakresu przyszłego planu miejscowego, wynika także z ustaleń zawartych w:

- § 1 zd. 1 uchwały, w brzmieniu: „Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz dla fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej, w zakresie § 35 ust. 1 i ust. 6 pkt 1. (...)”;
- § 2 uchwały, w brzmieniu: „Przedmiot i zakres planu powinien odpowiadać problematyce określonej w art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”

oraz z uzasadnienia, w brzmieniu: „Sporządzenie zmiany ww. planu spowodowane jest koniecznością wprowadzenia zmiany zapisów dotyczących minimalnej wielkości działki budowlanej oraz rozszerzenia katalogu usług dopuszczonych na tym terenie o domy opieki. Zmiana ta odnosić się będzie wyłącznie do części tekstowej planu, w tym do § 35 ust. 1 i ust. 6 pkt 1.”.

Z powyższych ustaleń wynika zatem, że z jednej strony zmiana obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz dla fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej, dotyczyć będzie wyłącznie zmiany ustaleń części tekstowej planu, zawartych w jej § 35 ust. 1 i ust. 6 pkt 1, z drugiej zaś przedmiot i zakres planu powinien odpowiadać pełnej problematyce określonej w art. 15 ustawy o p.z.p., jak dla nowego planu, który powinien zawierać część tekstową i graficzną, oraz wszystkie obligatoryjne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Zmiana obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w zakresie jego ustaleń zawartych w: § 35 ust. 1, polegająca na rozszerzeniu katalogu usług o domy opieki oraz w § 35 ust. 6 pkt 1, polegająca na zmianie minimalnej wielkości działki budowlanej, nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., w związku z § 2 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, iż w oparciu o podstawy prawne, jak również samą treść uchwały, brak jest możliwości uchwalenia zarówno nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i sporządzenia zmiany ustaleń § 35 ust. 1 i ust. 6 pkt 1 uchwały Nr 576/XLVII/2010.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVI/214/2016 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 2 marca 2016 r. w sprawie *przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz dla fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej*, 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

Zdzisław Szipiera