



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.115.2016.AK

Warszawa, 14 czerwca 2016 r.

**Rada Miejska w Piasecznie
ul. Kościuszki 5
05 - 500 Piaseczno**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 544/XXI/2016 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 11 maja 2016 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zalesie Górne– etap I , zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 395/XVII/2003 r. z dnia 4 grudnia 2003 r.(Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 20 poz. 672 z dnia 30.01.2004 r.) dla obszaru działki nr ew. 908”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 1 ust. 1 uchwały;
- § 1 ust. 3 uchwały;
- § 1 ust. 4 uchwały, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie uchwale zmienianej w ramach § 10 ust. 6 pkt 1 w zakresie sformułowania: „Dla terenów przeznaczonych pod zabudowę ustala się procentowy minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej działki budowlanej lub zespołu działek budowlanych tworzących daną nieruchomość na 70 % (...)”;
- § 1 ust. 5 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Piasecznie, na sesji w dniu 11 maja 2016 r., podjęła uchwałę 544/XXI/2016 „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zalesie Górne– etap I , zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 395/XVII/2003 r. z dnia 4 grudnia 2003 r.(Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 20 poz. 672 z dnia 30.01.2004 r.) dla obszaru działki nr ew. 908”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 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.”.

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

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).

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).

Przepisy nie wykluczają 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 pozostałymi 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.

Na sesji w dniu 12 listopada 2014 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1602/LIII/2014 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia ZMIANY miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zalesie Górne – etap I, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 395/XVII/2003 z dnia 4 grudnia 2003r. dla obszaru działki nr ew. 908.”.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 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 w odniesieniu do obszaru działki nr ew. 908.

Z kolei podczas sesji w dniu 16 marca 2016 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 503/XIX/2016 „w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1602/LIII/2014 z dnia 12 listopada 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zalesie Górne – etap I, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 395/XVII/2003 z dnia 04.12.2003r., dla obszaru działki nr ew.908.”. Przedmiotowa zmian dotyczyła zmiany załącznika graficznego do uchwały Nr 1602/LIII/2014.

W wykonaniu ww. uchwał intencyjnych sporządzono projekt zmiany planu, który został uchwalony przez Radę Miejską w Piasecznie w dniu 11 maja 2016 r. Z tytułu uchwały Nr 544/XXI/2016 wynika, iż dotyczy ona zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zalesie Górne – etap I, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 395/XVII/2003 z dnia 4 grudnia 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 20 poz. 672 z dnia 30.01.2004 r.) dla obszaru działki nr ew. 908”. Tymczasem z treści uchwały nowelizującej wynika, iż dokonano zmian, które odnoszą się do także do innych terenów. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w:

- § 1 ust. 1 uchwały zmieniającej w brzmieniu: „§ 5 ust.2 otrzymuje nowe brzmienie : „Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu stanowią obowiązujące ustalenia planu

- lub wynikają z przepisów odrębnych*”.”; w przedmiotowym przypadku do uchwały zmienianej dodano sformułowanie *lub wynikają z przepisów odrębnych*;
- § 1 ust. 3 uchwały zmieniającej w brzmieniu: „*uchyla się § 6*”; dotychczasowe brzmienie § 6 uchwały zmienianej odnosiło się do decyzji administracyjnych w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a także wydawania wypisów i wyrysów, w kontekście ustaleń ogólnych oraz szczegółowych uchwały zmienianej;
 - § 1 ust. 4 uchwały zmieniającej w brzmieniu: „*§ 10 ust.6 pkt. 1 otrzymuje nowe brzmienie: „Dla terenów przeznaczonych pod zabudowę ustala się procentowy minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej działki budowlanej lub zespołu działek budowlanych tworzących daną nieruchomość na 70 %, z wyłączeniem obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem Uz w ramach strefy C , dla którego ustala się wskaźnik minimalnej powierzchni czynnej na działce budowlanej - 40 %*”.”; dotychczasowe brzmienie § 10 ust. 6 pkt 1 uchwały zmienianej, ustalało udział powierzchni terenu biologicznie czynnego, nie zaś powierzchni biologicznie czynnej, w odniesieniu do działki lub zespołu działek, nie zaś w odniesieniu do działki budowlanej;
 - § 1 ust. 5 uchwały zmieniającej w brzmieniu: „*W § 14 dodaje się ust. 3 w brzmieniu : „Miejsca parkingowe przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową należy zabezpieczyć zgodnie z przepisami odrębnymi*”.”.

Wskazane wyżej ustalenia zmieniają i uchylają przepisy planu, które zawarte są w:

- Rozdziale I pn. *Zakres zobowiązań*; powyższe dotyczy ustaleń § 1 ust. 1 i 3 uchwały zmieniającej;
- Rozdziale II pn. *Ustalenia ogólne*, Podrozdział II pn. *Ochrona przyrody i środowiska*; powyższe dotyczy ustaleń § 1 ust. 4 uchwały zmieniającej;
- Rozdziale II pn. *Ustalenia ogólne*, Podrozdział IV pn. *Warunki zagospodarowania w zakresie komunikacji*; powyższe dotyczy ustaleń § 1 ust. 5 uchwały zmieniającej.

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego, wiąże organa gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia takiej zmiany. Stąd uchwalona zmiana planu, nie może regulować kwestii wykraczających poza te, które ustalone zostały w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ stanowiłoby to naruszenie właściwości organu gminy. Dokonywanie jakichkolwiek zmian w powyższym zakresie wymaga zmiany uchwały o przystąpieniu.

Rada Miejska w Piasecznie uchwalając zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezgodnie z dyspozycją uchwały inicjującej proces jej sporządzenia, bez podjęcia stosownej uchwały zmieniającej tę uchwałę, naruszyła dyspozycję art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Podjęła również uchwałę z naruszeniem przytoczonych powyżej uchwał intencyjnych.

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.

Sporządzając projekt zmiany planu miejscowego w zakresie niezgodnym z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno naruszył także dyspozycję zawartą w § 2 uchwały intencyjnej, określoną przez Radę Miejską w Piasecznie, co stanowi o naruszeniu właściwości organów, które zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., jest podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne 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 przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, a także do naruszenia właściwości organów, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073).

Wobec wskazanych naruszeń przepisów prawa, niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr 544/XXI/2016 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 11 maja 2016 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zalesie Górne – etap I, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 395/XVII/2003 r. z dnia 4 grudnia 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 20 poz. 672 z dnia 30.01.2004 r.) dla obszaru działki nr ew. 908”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 1 ust. 1 uchwały;
 - § 1 ust. 3 uchwały;
 - § 1 ust. 4 uchwały, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie uchwale zmienianej w ramach § 10 ust. 6 pkt 1 w zakresie sformułowania: „Dla terenów przeznaczonych pod zabudowę ustala się procentowy minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej działki budowlanej lub zespołu działek budowlanych tworzących daną nieruchomość na 70 % (...)”;
 - § 1 ust. 5 uchwały,
- co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, 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.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
WARSZAWA

Zdzisław Sipieta