



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 października 2016 r.

LEX-I.4131.189.2016.BŁ

**Rada Gminy Zakroczym**  
**ul. Warszawska 7**  
**05 – 170 Zakroczym**

### **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 i 1579)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIX/170/2016 Rady Gminy Zakroczym z dnia 27 września 2016 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym w zakresie terenów zurbanizowanych w granicach administracyjnych miasta Zakroczym z zachowaniem dotychczasowego przeznaczenia”.

### **Uzasadnienie**

Rady Gminy Zakroczym, na sesji w dniu 27 września 2016 r., podjęła uchwałę Nr XXIX/170/2016 „w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym w zakresie terenów zurbanizowanych w granicach administracyjnych miasta Zakroczym z zachowaniem dotychczasowego przeznaczenia”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 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, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu. Podkreślić przy tym należy, iż terytorialny zasięg miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmuje z reguły część obszaru gminy, stąd nieodzownym elementem uchwały uruchamiającej postępowanie w tym przedmiocie, jest jednoznaczne wskazanie terenu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura. Na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., graficzny załącznik został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu.

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 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, 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 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.

W § 1 ust. 1 i 2 uchwały, Rada Gminy Zakroczym ustaliła, że „1. *Przystępuje się do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym dla terenów zurbanizowanych z zachowaniem dotychczasowego przeznaczenia, zatwierdzonego uchwałą Nr XI/54/2007 z dnia 26 września 2007r. przez Radę Gminy Zakroczym, opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego Nr 45 z dnia 03.04.2008r., zwaną dalej „zmianą planu”.* 2. *Zmiana planu będzie obejmowała obszary w granicach administracyjnych miasta Zakroczym.”*

Z kolei w § 2 ust. 1 i 2 uchwały ustaliła, iż „*Granice obszaru objętego zmianą planu obejmują jednostki terenowe: MN<sub>H</sub>, MN<sub>I</sub>, MN<sub>P</sub>, MW/MN, MN, MN/ML, MN/RM, MN/RM/UW, RM/MN, RM/MN/UW, U, UK, UO, UT/ML, UT/UW, UW, UW/MN, UW/P, UKS, P, R<sub>I</sub>.* 2. *Przedmiotem zmiany planu jest zmiana parametrów w zakresie warunków urbanistycznych oraz warunków architektonicznych. Przedmiot ustaleń zmiany planu dotyczy elementów zagospodarowania terenu w zakresie dopuszczonym przepisami art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”*

Z cytowanych wyżej ustaleń uchwały, nie wynika jednoznacznie dla jakiego obszaru będzie dokonana zmiana obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z § 1 ust. 2 uchwały wynika, iż zmianą został objęty cały miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego z dnia 26 września 2007 r. (uchwała Nr XI/54/2007), z kolei z ustaleń § 2 ust. 1 uchwały wynika, iż zmiana dotyczy poszczególnych jednostek terenowych, występujących w granicach ww. planu, przy czym w granicach planu miejscowego występują, także tereny oznaczone symbolami:

- R1, stanowiące tereny upraw rolnych z dopuszczeniem realizacji zabudowy siedliskowej;
- R2, stanowiące tereny upraw rolnych bez prawa realizacji zabudowy;
- ZL, stanowiące tereny leśne;
- WS, stanowiące tereny wód powierzchniowych;
- ZN, stanowiące tereny zieleni naturalnej chronionej;
- ZNP, stanowiące tereny parowów i skarp z zielenią naturalną;
- ZP, stanowiące teren zieleni urządzonej;
- ZP/US, stanowiące tereny zieleni urządzonej, sportu i rekreacji;
- ZP/U, stanowiące teren zabytkowego Fortu I Zakroczym – obiektu sztuki obronnej;
- ZP/ZC, stanowiące teren nieczynnego cmentarza żydowskiego i zieleni urządzonej;



- ZC, stanowiące teren cmentarza katolickiego;
- ZD, stanowiące teren ogródków działkowych;
- O/US, stanowiące teren istniejącego wysypiska śmieci z docelowym przeznaczeniem na teren sportu i rekreacji;
- O/ZP, stanowiące teren istniejącego wysypiska śmieci z docelowym przeznaczeniem na teren zieleni urządzonej;
- K, stanowiące teren oczyszczalni ścieków;
- W, stanowiącego teren ujęcia wody;
- T, stanowiące teren telekomunikacji;
- KD, stanowiące tereny komunikacji.

Co więcej załącznik graficzny do uchwały (w treści uchwały brak jakiegokolwiek odwołania do załącznika graficznego), nie obrazuje granic dokonywanej zmiany, o której mowa w § 2 ust. 1 uchwały. W tej sytuacji nie jest możliwym jednoznaczne stwierdzenie dla jakiego obszaru będzie sporządzana zmiana planu miejscowego, przez co naruszono art. 14 ust. 1 i 2, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

Należy także wskazać, że uchwała o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego, wiąże organa gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia takiej zmiany. W związku z podjęciem przedmiotowej uchwały, nie jest wiadomym, dla jakiego obszaru została rozpoczęta, a potem ma być kontynuowana procedura sporządzenia zmiany obowiązującego planu miejscowego zainicjowanej tą uchwałą.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIX/170/2016 Rady Gminy Zakroczym z dnia 27 września 2016 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym w zakresie terenów zurbanizowanych w granicach administracyjnych miasta Zakroczym z zachowaniem dotychczasowego przeznaczenia”, 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 Szipera