



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 listopada 2016 r.

LEX-I.4131.215.2016.MO

**Rada Miasta Stołecznego Warszawy
plac Defilad 1
00 – 901 Warszawa**

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 XXXVI/894/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 20 października 2016 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Chrzanów 2”, w odniesieniu do:

- rysunku zmiany planu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, z wyłączeniem wyznaczonego przebiegu korytarza II linii metra, zasięgu obszaru eksploatacyjnych oddziaływań dynamicznych podziemnych odcinków II linii metra, a także granic obszaru objętego zmianą;
- § 2 ust. 2 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 października 2016 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr XXXVI/894/2016 w sprawie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Chrzanów 2”.

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. 2016 r. poz. 778 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, 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.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). 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.

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. Tym samym rada gminy może w toku sporządzania zmiany planu miejscowego, w miarę potrzeby dokonywać zmian, co do obszaru objętego zmianą, jednakże musi się to odbywać w drodze podjęcia stosownej zmiany w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzenia zmiany planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że 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 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).

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 11 lipca 2013 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr LXI/1679/2013 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Chrzanów 2”.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 i 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, przyjętego przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy w dniu 16 grudnia 2004 r. uchwałą Nr XLIV/1053/2004 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru "Chrzanów 2".

W wykonaniu powyższej uchwały intencyjnej sporządzono projekt zmiany ww. planu miejscowego, który na sesji w dniu 20 października 2016 r. został uchwalony przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy uchwałą Nr XXXVI/894/2016.

Zakres dokonywanych zmian został w jednoznaczny sposób określony w § 1 ust. 1 uchwały intencyjnej, poprzez sformułowanie ustaleń w brzmieniu: „1. Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Chrzanów 2”, uchwalonego uchwałą Nr XLIV/1053/2004 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 grudnia 2004 r. (opublikowanego w Dz. U. Woj. Maz. nr 321, poz. 10680), w zakresie wprowadzenia na rysunku i w tekście uchwały planu przebiegu tunelu II linii metra w granicach obowiązującego planu.”.

W przytoczonych ustaleniach uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego wskazano zatem, które ustalenia zostały objęte zmianą. W przedmiotowym przypadku zakres dokonywanej zmiany ograniczono do rysunku i tekstu planu miejscowego w **odniesieniu do wprowadzenia przebiegu tunelu II linii metra.**

Tymczasem podejmując przedmiotową uchwałę dokonano zmiany załącznika graficznego, która zgodnie z zakresem określonym w uchwale przystąpieniowej, polegała na wprowadzeniu do obowiązującego planu, zasięgu przebiegu II linii metra oraz zasięgu obszaru eksploatacyjnych oddziaływań dynamicznych podziemnych odcinków II linii metra wraz z ich zwymiarowaniem, nie upoważniała natomiast do określania: linii rozgraniczających terenów, obowiązujących i nieprzekraczalnych linii zabudowy, numerów terenów odniesionych do ustaleń planu, a także przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: UM, MW, MN, MM, KL i KD. Nie upoważniała również do określania rejonizacji stacji transformatorowych, wyznaczenia dominat architektonicznych, a także połączeń układu lokalnego do ul. Górczewskiej.

Z załącznika nr 1 do uchwały, w tym także z legendy rysunku planu wynika, iż wszystkie ww. elementy planu stanowią jego ustalenia. Tymczasem ustalenia te wynikają z uchwały zmienianej (z roku 2004), nie zaś z uchwały zmieniającej.

Wprowadzenie na rysunku obowiązującego planu, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLIV/1053/2004, zmian innych, niż wynikające z zakresu określonego w § 1 ust. 1 uchwały intencyjnej powoduje, iż uchwała zmieniająca nie spełnia, w tym zakresie, wymogów uchwały inicjującej procedurę sporządzenia tej zmiany.

Bezpodstawne jest również działanie organów miasta, wynikające z ustaleń § 2 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Rysunek planu stanowiący załącznik do uchwały, zastępuje się rysunkiem zmiany planu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 powyżej, załączonym do niniejszej uchwały.”. Organy te dokonały bowiem czynności polegających na zastąpieniu w całości załącznika graficznego do uchwały zmienianej, podczas gdy, wyznaczone w uchwale przystąpieniowej kompetencje do dokonania zmian, dotyczyły jedynie kwestii związanych z wyznaczeniem przebiegu II linii metra.

Powyższe oznacza, iż załącznik graficzny do uchwały zmieniającej winien zawierać jedynie ustalenia dotyczące:

- przebiegu korytarza II linii metra;

- zasięgu obszaru eksploatacyjnych oddziaływań dynamicznych podziemnych odcinków II linii metra,
- a także granic obszaru objętego zmianą planu.

Pozostałe ustalenia wynikają i są przedmiotem ustaleń uchwały zmienianej, nie podlegającym zmianom. Elementy te mogłyby być co najwyżej uznane za elementy informacyjne dokonanej zmiany planu, gdyby powyższe wynikało z załączonej legendy, jak również z samej treści uchwały. Tymczasem z ustaleń § 2 ust. 2 uchwały wynika, iż uchwałodawca wprowadził nowy załącznik graficzny, derogując tym samym rysunek do uchwały zmienianej.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż rysunek uchwały zmieniającej nie odzwierciedla treści rysunku uchwały zmienianej, co oznacza, iż bezpodstawnie dokonano zmian w treści załącznika graficznego. Z analizy porównawczej ww. załączników wynika, że wprowadzone zmiany w stosunku do planu z roku 2004 dotyczą:

- wyznaczenia linii rozgraniczających terenów oznaczonych symbolami:
 - 13 KL, wzdłuż północnej i południowej granicy planu;
 - 14 KL, wzdłuż wschodniej granicy planu;
 - 15 KL, wzdłuż południowej granicy planu;
- zmiany przeznaczenia terenu z zabudowy mieszkaniowej na teren pod komunikację, w związku ze zmianą linii rozgraniczających terenów oznaczonych symbolami:
 - 16 KD, wzdłuż wschodniej granicy planu; linie rozgraniczające zostały „dociągnięte” do granicy planu;
 - 17 KD, wzdłuż wschodniej granicy obszaru planu; linie rozgraniczające zostały „dociągnięte” do granicy planu;
- wyznaczenia nieprzekraczalnych linii zabudowy, na terenie oznaczonym symbolem 2 UM, w odniesieniu do północno – wschodniej granicy planu;
- likwidacji nieprzekraczalnych linii zabudowy wzdłuż wschodniej granicy planu, pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami: 7 MW i 10 MW;
- zmiany odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenach:
 - 7 MW od północnej linii rozgraniczającej terenu 17 KD;
 - 4 MW od północnej linii rozgraniczającej terenu 16 KD;
- zmiany zasięgu obowiązywania nieprzekraczalnych i obowiązujących linii zabudowy na terenach:
 - 5 MW od południowej linii rozgraniczającej terenu 14 KL;
 - 7 MW od północnej linii rozgraniczającej terenu 14 KL;
- zmiany usytuowania oznaczenia graficznego dominanty architektonicznej na terenach:
 - 5 MW od południowej linii rozgraniczającej terenu 14 KL;
 - 7 MW od północnej linii rozgraniczającej terenu 14 KL;
- zmiany legendy rysunku planu, w zakresie grafiki oznaczeń ustaleń planu i ich układu oraz zamieszczenie jej na arkuszu rysunku planu, podczas gdy w zmienianym planie stanowiła ona odrębny arkusz;
- zamieszczenia na rysunku planu wyrysu z obowiązującego studium miasta stołecznego Warszawy podczas, gdy w dacie podjęcia uchwały zmienianej nie było studium, lecz obowiązywały ustalenia wiążące gminy warszawskie przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (wyrys ze studium winien co najwyżej odnosić się do zakresu dokonywanej zmiany planu).

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, iż inicjując proces sporządzania planu miejscowego jednoznacznie wskazano, iż zmiany dotyczyć będą rysunku oraz tekstu planu miejscowego, w zakresie wprowadzenia przebiegu tunelu II linii metra oraz zasięgu obszaru eksploatacyjnych

oddziaływań dynamicznych podziemnych odcinków II linii metra w granicach obowiązującego planu, z uwzględnieniem granic obszaru zmiany planu.

Organ nadzoru wskazuje, że powyższe stanowi wykroczenie poza zakres określony w uchwale inicjującej proces sporządzania planu miejscowego, a tym samym wprost narusza art. 27, w związku z art. 14 ust. 1 i 2, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Mając na uwadze fakt, iż organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały, zarówno jej części tekstowej, jak i graficznej, to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w odniesieniu do rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, z wyłączeniem wyznaczonego przebiegu korytarza II linii metra oraz zasięgu obszaru eksploatacyjnych oddziaływań dynamicznych podziemnych odcinków II linii metra, a także obszaru zmiany planu.

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 naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz do naruszenia właściwości organów, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 27, w związku z art. 14 ust. 1 i 2, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie sporządzenia zmiany planu miejscowego zgodnie z uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Naruszenie właściwości organów związane jest z kwestią formułowania ustaleń, które winny odnosić się jedynie do obszaru objętego planem miejscowym.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące 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., sygn. akt. II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073).

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały uchwały Nr XXXVI/894/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 20 października 2016 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Chrzanów 2”, w odniesieniu do:

- rysunku zmiany planu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, z wyłączeniem wyznaczonego przebiegu korytarza II linii metra, zasięgu obszaru eksploatacyjnych oddziaływań dynamicznych podziemnych odcinków II linii metra, a także granic obszaru objętego zmianą;
- § 2 ust. 2 uchwały,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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