



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 marca 2017 r.

LEX-I.4131.64.2017.MO

**Rada Miejska w Bieżuniu**  
**ul. Warszawska 2**  
**09 – 320 Bieżuń**

### **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, 1579 i 1948)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVIII/143/2017 Rady Miejskiej w Bieżuniu z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie: *przystąpienia do sporządzenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Bieżunia oraz do zmiany Miejscowych Planów Ogólnych Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Bieżuń oraz Planów Szczegółowych i Rewaloryzacji Miasta Historycznego Bieżunia.*

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 14 lutego 2017 r. Rada Miejska w Bieżuniu podjęła uchwałę Nr XVIII/143/2017 w sprawie: *przystąpienia do sporządzenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Bieżunia oraz do zmiany Miejscowych Planów Ogólnych Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Bieżuń oraz Planów Szczegółowych i Rewaloryzacji Miasta Historycznego Bieżunia.* Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1, 2 i 4 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. Role 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 obligatoryjną 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. 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 wzmocnia 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 ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała zawiera niejednoznaczne i wzajemnie sprzeczne ustalenia dotyczące określenia celu, w jakim została podjęta, bowiem zarówno z tytułu, jak też z jej ustaleń § 1 wynika, że inicjuje ona jednocześnie zarówno procedurę sporządzania nowego planu miejscowego, jak też procedurę sporządzania zmiany obowiązujących planów miejscowych, a więc dwie różne procedury mające na celu uchwalenie tą samą uchwałą, z jednej strony nowego planu miejscowego, a z drugiej strony zmiany już obowiązujących planów miejscowych.

Zainicjowanie procedury sporządzenia nowego planu miejscowego, wynika z:

- podstawy prawnej uchwały, w której przywołano art. 14 ust. 1, 2 i 4 ustawy o p.z.p.;
- tytułu uchwały, w brzmieniu: „w sprawie: przystąpienia do sporządzenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Bieżunia (...)”;
- § 1 uchwały, w brzmieniu: „Przystępuje się do sporządzenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Bieżunia w granicach administracyjnych, zwanego dalej „planem miejscowym” (...)”.

Natomiast zainicjowanie procedury sporządzenia zmiany planów miejscowych, wynika z:

- tytułu uchwały, w brzmieniu: „w sprawie: przystąpienia (...) do zmiany Miejscowych Planów Ogólnych Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Biezuń oraz Planów Szczegółowych i Rewaloryzacji Miasta Historycznego Bieżunia.”;
- § 1 uchwały, w brzmieniu: „Przystępuje się (...) do zmiany obowiązujących Miejscowych planów ogólnych zagospodarowania przestrzennego Gminy Biezuń oraz Planów szczegółowych i rewaloryzacji miasta historycznego Bieżunia zatwierdzonych uchwałami:
  1. Uchwałą nr XII/57/95 Rady Miejskiej w Bieżuniu z dnia 20 grudnia 1995 r. w sprawie uchwalenia zmiany Miejscowego Planu Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Biezuń,
  2. Uchwałą nr XIV/72/96 Rady Miejskiej w Bieżuniu z dnia 27 marca 1996 r. w sprawie uchwalenia zmiany Miejscowego Planu Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Biezuń,
  3. Uchwałą nr XXI/107/97 Rady Miejskiej w Bieżuniu z dnia 30 kwietnia 1997 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu Szczegółowego i Rewaloryzacji Miasta Historycznego Bieżunia,
  4. Uchwałą nr XXIII/117/1997 Rady Miejskiej w Bieżuniu z dnia 21 sierpnia 1997 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu Szczegółowego i Rewaloryzacji Miasta Historycznego Bieżunia,
  5. Uchwałą nr XXIX/153/98 Rady Miejskiej w Bieżuniu z dnia 10 czerwca 1998 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu Szczegółowego i Rewaloryzacji Miasta Historycznego Bieżunia,
  6. Uchwałą nr XXI/147/2001 Rady Miejskiej w Bieżuniu z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu Szczegółowego i Rewaloryzacji Miasta Historycznego Bieżunia,
  7. Uchwałą nr XXI/148/2001 Rady Miejskiej w Bieżuniu z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu Szczegółowego i Rewaloryzacji Miasta Historycznego Bieżunia.”.

Organ nadzoru wskazuje, że w przypadku, gdyby intencją Rady Miejskiej w Bieżuniu było dokonanie zmian w obowiązujących planach miejscowych, w wyniku którego część ich ustaleń w dalszym ciągu będzie obowiązywać, to istotnie będzie to zmiana tych planów, jednakże w tym stanie faktycznym, w podstawie prawnej podjętej uchwały, obok przywołanego art. 14 ust. 1, 2 i 4, ustawy o p.z.p., winien zostać także przywołany art. 27 ustawy o p.z.p., upoważniającej do sporządzenia zmiany tych planów. Z kolei, jeżeli zamierzeniem Rady było uchwalenie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to błędny jest tytuł przedmiotowej uchwały oraz sama treść odwołująca się do sformułowania „zmiana”.

W związku z powyższymi rozbieżnościami, organ nadzoru zawiadamiając o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, zwrócił się o wyjaśnienie, czy celem podjęcia przedmiotowej uchwały jest sporządzenie nowego planu miejscowego, zgodnie z przywołanymi w podstawie prawnej uchwały przepisami ustawy o p.z.p., w granicach określonych na załączniku graficznym, czy też uchwała inicjuje zmianę obowiązujących planów, o których mowa w uchwale, do sporządzenia której upoważnić może jedynie art. 27 ustawy o p.z.p., którego brak w podstawie prawnej.

Pismem z dnia 13 marca 2017 r. znak: ZPiID.6722.1.2017 Burmistrz Miasta i Gminy Biezuń udzielając odpowiedzi na ww. zawiadomienie, wyjaśnił: „*że celem podjęcia przedmiotowej uchwały jest sporządzenie nowego planu miejscowego, zgodnie z przywołanymi w podstawie prawnej uchwały przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), w granicach określonych na załączniku graficznym.*”. Z ww. wyjaśnień wynika jednoznacznie, że przystąpiono wyłącznie do sporządzenia nowego planu miejscowego w granicach określonych na załączniku graficznym do uchwały, zgodnie ze wskazanym w podstawie prawnej uchwały przepisem art. 14 ust. 1, 2 i 4 ustawy o p.z.p. W związku z powyższym, skoro intencją gminy było sporządzenie nowego planu miejscowego, to nie znajduje uzasadnienia przystąpienie do zmiany obowiązujących planów miejscowych.

Organ nadzoru wskazuje, że brak jest podstaw prawnych do przystąpienia do sporządzenia zmiany obowiązujących planów, o których mowa w tytule uchwały oraz wymienionych w § 1 uchwały, z uwagi na brak w podstawie prawnej art. 27 ustawy o p.z.p., który upoważnia do zainicjowania procedury sporządzenia i uchwalenia zmiany planów miejscowych. Powyższe oznacza, że podejmując przedmiotową uchwałę naruszono dyspozycję wynikającą z powyższego przepisu ustawy o p.z.p. Tym samym nie jest możliwe rozpoczęcie, a następnie kontynuowanie procedury sporządzania zmiany obowiązujących planów miejscowych zainicjowanej przedmiotową uchwałą.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, iż brak jest możliwości objęcia tą samą uchwałą intencyjną rozpoczęcia dwóch różnych procedur mających na celu jednoczesne sporządzenie i uchwalenie tą samą uchwałą nowego planu miejscowego i zmianę siedmiu obowiązujących planów miejscowych.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVIII/143/2017 Rady Miejskiej w Bieżuniu z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie: *przystąpienia do sporządzenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Bieżunia oraz do zmiany Miejscowych Planów Ogólnych Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Biezuń oraz Planów Szczegółowych i Rewaloryzacji Miasta Historycznego Bieżunia*, 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