



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.130.2017.BL

Warszawa, 13 maja 2017 r.

Rada Miejska w Grójcu
ul. Józefa Piłsudskiego 47
05 - 600 Grójec

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, z 2017 r. poz. 730)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/236/17 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 24 kwietnia 2017 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Grójca uchwalonego uchwałą Nr XXXI/228/08 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 8 września 2008 roku, ogłoszoną Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 189, poz. 6852”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Grójcu, na sesji w dniu 24 kwietnia 2017 r., podjęła uchwałę Nr XXX/236/17 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Grójca uchwalonego uchwałą Nr XXXI/228/08 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 8 września 2008 roku, ogłoszoną Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 189, poz. 6852”. 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 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 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.

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.

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. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały.

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

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). Z dyspozycji art. 14 ust. 7 ustawy o p.z.p. wynika, że plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. W pozostałych przypadkach sporządzanie planów miejscowych jest zatem fakultatywne.

Uchwalenie 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 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.

Stosownie do powyższych wymagań Rada Miejska w Grójcu, na sesji w dniu 23 marca 2015 r., podjęła uchwałę Nr V/53/15 „w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Grójca”, gdzie oprócz wskazania granic obszaru zmiany planu: „Obszar terenu do objęcia zmianą planu obejmuje działki nr 1996/1, 1996/2, 1997/1, 1997/2 i 1998, granice tego obszaru zostały zaznaczone na mapie w skali 1: 2 000 stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.” (vide § 1 ust. 2 uchwały intencyjnej), określono również, w sposób szczegółowy przedmiot zmiany: „Zmiana dotyczy będzie linii zabudowy od ulicy Józefa Piłsudskiego.” (vide § 2 uchwały intencyjnej).

Rada Miejska w Grójcu, inicjując procedurę planistyczną, w przedmiotowym przypadku w sposób ścisły określiła zakres dokonywanej zmiany planu miejscowego, który dotyczyć miał tylko i wyłącznie linii zabudowy od ulicy Józefa Piłsudskiego, dla obszaru wskazanego w załączniku nr 1 do uchwały Nr V/53/15. Tym samym organa gminy, mogły jedynie dokonywać zmian w uchwale zmienianej, tj. w uchwale Nr XXXI/228/08 w zakresie, określonym w uchwale intencyjnej z dnia 23 marca 2015 r.

Tymczasem ustalenia uchwały zmieniającej przedstawione na załączniku graficznym, dotyczące:

- linii rozgraniczających terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
 - nieprzekraczalnej linii zabudowy usytuowanej na jednostce terenowej 1.U/P od strony jednostki terenowej 13.KDD;
 - oznaczeń przeznaczenia terenów: 1.U/P, 13.KDD i 11.KDD,
- wykraczają poza ustalony w uchwale inicjującej zakres zmian.**

W związku z powyższym organ nadzoru wskazuje, iż:

- zgodnie z uchwałą intencyjną przedmiotem zmiany **nie mogła być linia rozgraniczająca tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**; tymczasem z legendy oraz z samego rysunku planu miejscowego wynika, iż linia rozgraniczająca jest ustaleniem dokonywanej zmiany planu; ponadto pomimo, że z podstawy prawnej oraz z treści uchwały zmieniającej wynika, że jej przedmiotem jest zmiana planu, w legendzie oznaczono „*granice planu*” nie zaś „*granice zmiany planu*”; biorąc pod uwagę fakt, że uchwała zmieniana i uchwała zmieniająca tworzą łącznie treść normatywną, to wprowadzając np. linię rozgraniczającą pokrywającą się z północną granicą obszaru dokonywanej zmiany, doszło do sytuacji wydzielenia dwóch terenów o tym samym symbolu (1.U/P); tymczasem linia rozgraniczająca rozdziela tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; w efekcie wprowadzonych zmian rozdzielno dwa tereny o tym samym przeznaczeniu i tych samych zasadach zagospodarowania, co nie tylko wykracza poza zakres dokonywanej zmiany planu miejscowego, ale również wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. i § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), a także oznacza brak komunikatywności pomiędzy treścią uchwały zmienianej a uchwałą zmieniającą;

- wprowadzono zmianę linii zabudowy dla terenu 1.U/P od strony jednostki terenowej 13.KDD; **tymczasem przedmiotem zmiany mogła być tylko i wyłącznie zmiana linii zabudowy od strony ul. Józefa Piłsudskiego;**
- oznaczenia przeznaczenia terenów: 1.U/P, 13.KDD i 11.KDD, mogły stanowić co najwyżej warstwę informacyjną zmiany planu, **nie zaś jego ustalenie**, jak wynika to z legendy załącznika nr 1 uchwały zmieniającej.

Stosownie do powyższego organ nadzoru wskazuje, że zakres zmiany planu ustalony w uchwale inicjującej proces planowania przestrzennego, jest dla organów gminy wiążący zarówno na etapie jego sporządzania, jak i uchwalania. Stosownie bowiem do art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. „(...) rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, której „integralną częścią (...) jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu”. Tym samym określenie granic obszaru, czy zakresu przedmiotowego dokonywanej zmiany planu miejscowego, jak to ma miejsce w omawianym przypadku, należy do wyłącznych uprawnień rady gminy i następuje w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu. Także rada gminy, w drodze zmiany uchwały o przystąpieniu, może dokonać zmiany granic lub jego zakresu przedmiotowego. W tym przypadku Rada Miejska w Grójcu, nie zmieniła uchwały o przystąpieniu (nie zmieniono zakresu zmian), nie dając tym samym podstaw do wprowadzenia dodatkowych ustaleń w zakresie: linii rozgraniczających terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, oznaczeń przeznaczenia terenów czy zmiany usytuowania innych niż od ulicy Piłsudskiego linii zabudowy.

W związku z powyższym 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. Część graficzna przedmiotowej uchwały sporządzona została niezgodnie z uchwałą intencyjną. Powyższe oznacza istotne naruszenie art. 15 ust. 1, w związku z art. 27 i art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., a także stanowi o naruszeniu właściwości organu, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne, gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nietoczące 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). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Z kolei za nieistotne naruszenie prawa organ nadzoru uznał naruszenie § 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. brak skali liniowej w części graficznej przedmiotowej uchwały.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej na podstawie uchwały Nr V/53/15 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 23 marca 2015 r., przy czym zaznaczyć należy, iż w oparciu o ww. uchwałę intencyjną możliwe jest wprowadzenie nowego załącznika graficznego, którego ustaleniami jest wyłącznie linia zabudowy oraz granica dokonywanej zmiany planu miejscowego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXX/236/17 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 24 kwietnia 2017 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Grójca uchwalonego uchwałą Nr XXXI/228/08 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 8 września 2008 roku, ogłoszoną Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 189, poz. 6852”, 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.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera