



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.323.2017.RM

Warszawa, 21 listopada 2017 r.

**Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim
ul. Kościuszki 32a
05 – 825 Grodzisk Mazowiecki**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 619/2017 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z 25 października 2017 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Marynin po północnej stronie ul. Gospodarczej w gminie Grodzisk Mazowiecki – obszar I”, w zakresie ustaleń § 1 ust. 2 uchwały w odniesieniu do sformułowania „(...) powierzchni informacyjnej tablic i urządzeń reklamowych oraz (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 października 2017 r. Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim podjęła uchwałę Nr 619/2017 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Marynin po północnej stronie ul. Gospodarczej w gminie Grodzisk Mazowiecki – obszar I”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów 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 sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której integralną częścią jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Powyższe, na podstawie art. 27 ustawy o p.z.p., dotyczy również uchwał w sprawie zmiany planu miejscowego. Wobec takiego brzmienia przepisów należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego lub

jego zmiany powinna określać, w sposób jednoznaczny, niebudzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem objęty.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989, „Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wyłącznie zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu”.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Jest to akt wewnętrzny gminy o charakterze formalnym, wszczynający procedurę uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany i skierowany do organu wykonawczego gminy. Wyłącznym przedmiotem uchwały intencyjnej jest zakomunikowanie wszczęcia procesu planistycznego oraz określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą). Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego, powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej. Załącznik graficzny do ww. uchwały został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru, do którego odnosi się następująca po niej procedura, ale nie musi spełniać cech formalnych, które są wymagane od rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Załącznik do uchwały, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p., musi natomiast wypełniać swą funkcję, tj. umożliwiać w sposób jednoznaczny wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany). Wyznaczenie tych granic na załączniku do uchwały intencyjnej powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane z trybem postępowania w sprawie planu miejscowego lub jego zmiany, powinna ściśle określać obszar gminy, który z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, będzie tym planem lub zmianą planu objęty.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie roli uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, znajdują odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 828/11, w którym sąd stwierdził, iż: „(...) rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych” (publ. LEX nr 1109878);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 16 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 607/11, w którym sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) 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 sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 14 ust. 2 ustawy stanowi, iż integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (...) Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10 – Lex nr 694436). Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie tylko więc inicjuje procedurę planistyczną, ale wyznacza również zakres planu miejscowego”

w granicach określonych w załączniku do tej uchwały i z tego też względu kształtuje ona przebieg dalszej procedury planistycznej” (publ. LEX nr 1134771).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy organ nadzoru wskazuje, że w § 1 ust. 2 uchwały Nr 619/2017 Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim postanowiła, że „2. Przedmiotem zmiany planu będzie zmiana wskaźników zagospodarowania w terenie MN-U w zakresie powierzchni biologicznie czynnej oraz ustaleń ogólnych planu w zakresie powierzchni informacyjnej tablic i urządzeń reklamowych oraz zasad kształtowania kolorystyki obiektów budowlanych.”.

Oceniając dopuszczalny zakres przedmiotowy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także jego zmiany, należy mieć na uwadze brzmienie art. 7 Konstytucji RP ustanawiającego zasadę legalizmu (praworządności), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Stosownie do 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, co wynika również z art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Niewątpliwie jest zatem, że rada gminy jest wyłącznie właściwa do uchwalenia planu miejscowego (ewentualnie jego zmiany), a procedura planistyczna powinna zostać poprzedzona odpowiednią uchwałą intencyjną (art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.). W okolicznościach niniejszego postępowania nadzorczego należy natomiast położyć szczególny nacisk na zakres upoważnienia ustawowego do podjęcia uchwały intencyjnej.

Jak obszernie wyjaśniono we wcześniejszej części niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, uchwała intencyjna wszczyna procedurę uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany, a jej przedmiotem jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą).

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 – 17 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*quod vide* Z. Niewiadowski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2006, str. 238-239). Ustawa o p.z.p. nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian planu miejscowego) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru, przy zastrzeżeniu, że zmiana planu miejscowego dotyczy pewnych fragmentów tegoż planu, zaś ustalenia uchwały zmieniającej współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami uchwały zmienianej. Zmiana planu miejscowego może również dotyczyć przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu wynikającego z art. 15 ustawy o p.z.p. 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 ust. 1, 2 i 3 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 miejscowego węższy od granic uchwały zmienianej. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu wzmacnia analiza

art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on co prawda 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.

Powyższe oznacza, iż Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim przystępując do sporządzania zmiany planu miejscowego winna w sposób jednoznaczny określić zakres dokonywanej zmiany, który winien dotyczyć albo całego obszaru objętego uchwałą zmienianą, opcjonalnie wybranych jej fragmentów. Organ uchwałodawczy ma również możliwość przystąpienia do sporządzania zmiany planu poprzez np. szczegółowe wskazanie planowanych zmian odnoszących się do konkretnych terenów, bądź jednostek redakcyjnych, przy czym katalog takich zmian musi uwzględniać istniejący, w dacie podejmowania uchwały, stan prawny.

Tymczasem podejmując przedmiotową uchwałę przystąpiono do sporządzania zmiany ustaleń uchwały zmienianej dotyczących *powierzchni informacyjnej tablic i urządzeń reklamowych*, bez uwzględnienia dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p., która jednoznacznie stanowi, że zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem sztyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, rada gminy decyduje odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Należy również wskazać, iż postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”. Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż „Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”.

Powyższe oznacza, iż o ile w przypadku uchwały zmienianej, tj. uchwały Nr 564/2017 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z 28 czerwca 2017 r., istniała podstawa prawna do zawarcia regulacji dotyczących zasad i warunków sytuowania:

- ogrodzeń, o których mowa w § 7 pkt 2 uchwały zmienianej;
- obiektów małej architektury, o których mowa w § 7 pkt 3 uchwały zmienianej;
- tablic i urządzeń reklamowych, o których mowa w § 7 pkt 4 uchwały zmienianej,

z uwagi na fakt, iż procedurę sporządzania planu miejscowego rozpoczęto 25 września 2013 r., o tyle, w obecnym stanie prawnym, brak podstaw prawnych do zawarcia ustaleń dotyczących tablic i urządzeń reklamowych, a tym samym również, w zakresie dokonywania wszelkich zmian w ramach już istniejących regulacji.

Należy również mieć na względzie, że z chwilą wejścia w życie tzw. uchwały reklamowej przestają obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie. W tym kontekście należy wskazać wyraźnie, że zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w ww. przepisie przestają obowiązywać jedynie te ustalenia planistyczne, które zostały sformułowane w oparciu o, niemożliwy do zastosowania w przedmiotowej sprawie, przepis art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Przystępując do sporządzania zmiany planu miejscowego w odniesieniu do regulacji z zakresu tablic i urządzeń reklamowych, to wskazać należy, iż wykraczają one poza kompetencje określone w art. 15 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Nie można także uznać, że możliwość formułowania ustaleń planu dotyczących zasad i warunków sytuowania reklam, urządzeń reklamowych i ogrodzeń, wynika z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p., jak również § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), bowiem ustawodawca, z dniem 11 września 2015 r., uregulował kwestie dotyczące m.in. zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń odrębną od planu miejscowego uchwałą, stanowiącą akt prawa miejscowego. Natomiast z ww. rozporządzenia wynika, że kwestie dotyczące nośników reklamowych oraz dotyczące wymogów kształtowania ładu przestrzennego uregulowano w jego odrębnych przepisach, tj. odpowiednio w § 4 pkt 5 i § 4 pkt 2, co wskazuje, że nie mogą być stosowane zastępczo.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim ma świadomość co do nowych regulacji w tym zakresie, o czym świadczy chociażby podjęta 29 czerwca 2016 r. uchwała Nr 379/2016 w sprawie *przygotowania przez Burmistrza Grodziska Mazowieckiego projektu uchwały Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane*.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała w odniesieniu do tablic i urządzeń reklamowych została podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i 2 w związku art. 27 i art. 37a ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP, bowiem Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim nie posiada podstaw prawnych do dokonywania zmian obowiązującego planu miejscowego w tym zakresie, a tym samym nie posiadała podstaw prawnych do wszczynania procedury sporządzania zmiany planu miejscowego w odniesieniu do regulacji z tego zakresu.

Zaistniały stan należy zatem uznać za naruszający prawo w stopniu istotnym, co na mocy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oznacza konieczność wyeliminowania części uchwały z obrotu prawnego.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 619/2017 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z 25 października 2017 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla

części wsi Marynin po północnej stronie ul. Gospodarczej w gminie Grodzisk Mazowiecki – obszar I”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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