



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 stycznia 2018 r.

WNP-I.4131.15.2018.RM

Rada Miejska w Błoniu
Rynek 6
05 - 870 Błonie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/353/17 Rady Miejskiej w Błoniu z 28 grudnia 2017 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Błonie dla części obszaru we wsi Pass – ul. Stefana Batorego Północ.”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 4 pkt 11;
- § 4 pkt 14 nadającego nowe brzmienie § 24 ust. 4a pkt 2 uchwały Nr XXIII/162/08 Rady Miejskiej w Błoniu z 13 maja 2008 r., w odniesieniu do sformułowania: „(...) dopuszczając zmiany uwzględniające sposób użytkowania zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu dróg publicznych (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2017 r. Rada Miejska w Błoniu podjęła uchwałę Nr XLIV/353/17 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Błonie dla części obszaru we wsi Pass – ul. Stefana Batorego Północ.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 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. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że 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.

W myśl 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. Mając na uwadze powyższe oraz dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności rozstrzygnięć dokonywanych w planie miejscowym, 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., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie: zasad sporządzania planu miejscowego, 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 została określona w art. 15 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 terenów, 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 (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a 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, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. 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.

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania 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 (*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 zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym. przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów

współgrają z ustaleniami pozostającymi w mocy. 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 obowiązujących ustaleń planistycznych, 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. Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. 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 miejscowego wzmocniają wnioski z analizy 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.

Na sesji w dniu 24 kwietnia 2017 r. Rada Miejska w Błoniu podjęła uchwałę Nr XXXIII/275/17 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Błonie dla części obszaru we wsi Pass – ul. Stefana Batorego Północ”.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. 14 ust. 1 i 4 oraz 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.

Uchwała intencyjna została następnie zmieniona uchwałą Rady Miejskiej w Błoniu z 28 grudnia 2017 r. Nr XLIV/352/17 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIII/275/17 Rady Miejskiej w Błoniu z 24 kwietnia 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Błonie dla części obszaru we wsi Pass – ul. Stefana Batorego Północ. Zmianie uległ § 1 ust. 2 uchwały intencyjnej, który otrzymał następujące brzmienie: „2. Przedmiotem zmiany planu jest określenie regulacji przestrzennych dla obszaru określonego w ust. 1, związanych ze zmianą przebiegu dróg wewnętrznych KDW i nieprzekraczalnych linii zabudowy wyznaczonych wzdłuż tych dróg, rezygnacja z wyznaczenia części drogi wewnętrznej oraz ujednoczenie części tekstowej planu, uwzględniające wprowadzoną zmianę oraz zachowanie następujących przepisów art.15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie ustaleń dotyczących: 1) art. 15 ust. 2 pkt 1 – wprowadzenia funkcji mieszkaniowej; 2) art. 15 ust. 2 pkt 6 – parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich realizacji; 3) art. 15 ust. 2 pkt 7 – obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi; 4) art. 15 ust. 2 pkt 9 – szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, w tym zakaz lokalizacji zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, a w szczególności zagrożenia wystąpienia poważnych awarii przemysłowych oraz składowania i magazynowania substancji niebezpiecznych w ilościach większych niż określone odrębnymi przepisami dla zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia awarii przemysłowej; 5) art. 15 ust.3 pkt 3a – zakazu lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100kW wykorzystujących energię wiatru, oraz wprowadzenia definicji nieuciążliwych wytwórczości.”.

W wykonaniu zakresu dokonywanej zmiany, o której mowa powyżej, sformułowano nowe ustalenia zawarte w § 4 uchwały zmieniającej. Zgodnie z ustaleniami § 4 pkt 11 uchwały

zmieniającej w brzmieniu: „w § 20 w ust. 8 w pkt 7 w lit. k po wyrazie „użytkowej” kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się lit. „l” w brzmieniu: „i w terenie 3U, dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową nakazuje się zapewnić, co najmniej: - 1 stanowisko – jeżeli liczba stanowisk wynosi 6-15, - 2 stanowiska – jeżeli liczba stanowisk wynosi 16-40, - 3 stanowiska – jeżeli liczba stanowisk wynosi 41-100. – 4 stanowiska – jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100”. Tymczasem w uchwale zmienianej brak jest punktu 7, do którego odnoszą się ww. ustalenia. Co więcej w tej jednostce redakcyjnej brak jest również punktu 6.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że dokonując zmiany w obowiązującym planie miejscowym należy wziąć pod uwagę, że zarówno uchwała zmieniana, jak i uchwała zmieniająca łącznie stanowią treść normatywną. Powyższe oznacza, że dokonując zmiany treści już obowiązującego planu miejscowego, należy zastosować się do numeracji, sposobu zapisów oraz treści normatywnej uchwały zmienianej. Biorąc powyższe pod uwagę nie jest możliwe dokonanie zmiany ustaleń planu miejscowego w odniesieniu do jednostki redakcyjnej, której brak w uchwale zmienianej.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z § 82 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), który w związku z § 143 tego rozporządzenia stosuje się również do aktów prawa miejscowego stanowi, że „Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów.”. **W § 89 ww. załącznika wprowadzono wymóg zachowania zgodności podejmowanych uchwał z systematyką uchwały zmienianej, co w praktyce oznacza, że nowe przepisy należy umiejscawiać w takim miejscu, aby było to zgodne z przyjętą systematyką uchwały zmienianej, tak aby zachować spójność uchwały zmienianej i logiczną kolejność przepisów.** Wybór odpowiedniego miejsca dla nowododawanego przepisu jest decyzją niezwykle istotną, ponieważ ma wpływ na treść normy prawnej rekonstruowanej przez adresata tych przepisów po dokonanych zmianach. Brak zastosowania się do wskazanych wyżej wymogów oznacza konieczność stwierdzenia nieważności § 4 pkt 11 uchwały zmieniającej.

Ponadto zgodnie z § 4 pkt 14 uchwały zmieniającej nadano nowe brzmienie § 24 ust. 4a uchwały Nr XXIII/162/08 Rady Miejskiej w Błoniu z 13 maja 2008 r.: „4a. Określa się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu **IKDW**: 1) zgodnie z rysunkiem „zmiany planu”: ustala się zmienną szerokość drogi **IKDW** w liniach rozgraniczających od 14,0 m do 20,0 m; 2) określa się szerokość pasa ruchu na 3,5 m **dopuszczając zmiany uwzględniające sposób użytkowania zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu dróg publicznych.**”.

W kontekście powyższych ustaleń organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące dróg publicznych regulują przepisy ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2222, z późn. zm.), przy czym drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych (*vide art. 1 ustawy o drogach publicznych*), zaś drogi wewnętrzne stanowią drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg (*vide art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych*). Powyższa ustawa co do zasady reguluje jedynie kwestie związane z drogami publicznymi nie zaś drogami wewnętrznymi. Do dróg wewnętrznych nie mają również zastosowania przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r., poz. 124), które, co do zasady, stosuje się przy projektowaniu, budowie oraz przebudowie dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także przy projektowaniu i budowie

urządzeń niezwiązanych z drogami publicznymi, sytuowanych w ich pasach drogowych (*vide* § 2 rozporządzenia).

Skoro § 4 pkt 14 uchwały zmieniającej odnosi się do regulacji parametrów, zasad zabudowy i zagospodarowania terenu drogi wewnętrznej, to tym samym nie może uwzględniać sposobu użytkowania właściwego dla dróg publicznych. Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności wadliwych ustaleń odwołujących się do przepisów odrębnych z zakresu dróg publicznych, przy czym organ nadzoru wskazuje, że obowiązkiem organów gminy Błonie było sporządzenie planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie odnoszącym się do obszaru objętego planem (*vide* art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

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., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdy do powyższych naruszeń nie doszło.

Sporządzenie zmiany planu miejscowego z naruszeniem przepisów odrębnych, a także bez uwzględniania zasad legislacji, oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części dotkniętej ww. naruszeniami.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLIV/353/17 Rady Miejskiej w Błoniu z 28 grudnia 2017 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Błonie dla części obszaru we wsi Pass – ul. Stefana Batorego Północ.”, 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

