



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.221.2016.RM

Warszawa, 14 listopada 2016 r.



Rada Miejska w Łomiankach
ul. Warszawska 115
05 – 092 Łomianki

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 XX/240/2016 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 13 października 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Stare Łomianki”, w zakresie ustaleń § 2 ust. 2 i 3 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Łomiankach, na sesji w dniu 13 października 2016 r., podjęła uchwałę Nr XX/240/2016 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Stare Łomianki”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 i 2, w związku z 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.”

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 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.

Uchwała o przystąpieniu stanowi podstawę do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, że sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą. Powyższe wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., zaś w przypadku zmiany także w oparciu o przepis art. 27 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.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy uchwały wynika, że w wyniku jej podjęcia, nie został określony, w jednoznaczny sposób, zakres a pośrednio także obszar objęty zmianą planu miejscowego.

Z ustaleń § 1 uchwały wynika bowiem, iż przystąpiono do sporządzania zmiany obowiązującego obecnie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Stare Łomianki”* przyjętego uchwałą Nr XXXII/227/2008 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 30 grudnia 2008 r., zwanego w dalszej części uchwałą zmienianą. Powyższe wynika również z § 3 uchwały, który odsyła do załącznika graficznego, na którym wyznaczono granice obszaru objętego zmianą planu.

Jednocześnie organ uchwałodawczy w ramach ustaleń zawartych w § 2 ust. 1 uchwały, określił, iż zmiana planu dotyczyć będzie jedynie części tekstowej, co tym samym oznacza, iż zmianie nie będzie podlegał rysunek planu miejscowego.

Powyższa treść uchwały oraz jej załącznika graficznego nie budzi wątpliwości, iż przedmiotem zainicjowanej procedury planistycznej będzie zmiana planu miejscowego polegająca na zmianie

części tekstowej uchwały zmieniającej, która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 2009 r. Nr 31, poz. 697.

Jednakże uchwałodawca w ramach ustaleń:

- § 2 ust. 2 uchwały, sformułował ustalenia w brzmieniu: „2. Przewidywany zakres zmiany planu miejscowego: 1) Ustalenia ogólne, § 4 ust. 1 [wyjaśnienie znaczenia określeń stosowanych w uchwale] – wprowadzeniu definicji powierzchni biologicznie czynnej, dostosowanie definicji do zgodności z obowiązującymi przepisami; 2) Rozdział 1, ustalenia ogólne, § 7 ust. 3 [wyjaśnienie znaczenia określeń przeznaczenia terenu stosowanych w uchwale] – modyfikacja definicji istniejących oraz wprowadzeniu definicji śródmiejskiej zabudowy usługowo – mieszkaniowej nieuciążliwej; 3) Rozdział 1, ustalenia ogólne, § 12 ust. 1 – doprecyzowaniu przepisów dotyczących sytuowania budynków na działce budowlanej; 4) Rozdział 1, Ustalenia ogólne, § 12 ust. 3 – doprecyzowaniu przepisów dotyczących kolorystyki budynków oraz geometrii dachu; 5) Rozdział 1, Ustalenia ogólne, § 12 ust. 7 i 8 – skreślenie przepisów z ustaleń ogólnych; 6) Rozdział 1, Ustalenia ogólne, § 15 ust. 7 – zmiana ustaleń w dostosowaniu do obowiązującego prawa; 7) Rozdział 2 Ustalenia szczegółowe dla terenów, § 19 – zmiana ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem UO/US, w tym określenie minimalnego wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej; 8) Rozdział 2 Ustalenia szczegółowe dla terenów, § 22 – zmiana ustaleń dla terenów oznaczonych symbolami od UM1 do UM15, w tym doprecyzowanie katalogu usług możliwych do realizacji w granicach wymienionych jednostek terenowych.”;
- § 2 ust. 3 uchwały, sformułował ustalenia w brzmieniu: „Dopuszcza się poszerzenie zakresu zmiany planu miejscowego, określonego w § 2 ust. 2, w przypadku gdy wynikać to będzie z obowiązujących przepisów lub służyć będzie słusznemu interesowi społecznemu, a nie można było tego przewidzieć na etapie przystępowania do zmiany planu miejscowego.”.

Organ nadzoru wskazuje, iż obszar dokonywanej zmiany planu miejscowego określony został w § 1 i 3 uchwały a także na załączniku graficznym i stosownie do dyspozycji § 2 ust. 1 obejmować będzie jedynie część tekstową. Z ww. ustaleń wynika zatem obszar a zarazem zakres dokonywanej zmiany. Tymczasem dyspozycja § 2 ust. 2 uchwały, zawężyła przedmiot dokonywanej zmiany do niektórych wybranych regulacji, przy czym wskazuje, iż są to jedynie przewidywane zmiany, co oznacza, iż katalog zmian określonych w tym przepisie jest katalogiem otwartym, podlegającym rozszerzeniu, bądź zawężeniu. Powyższe wynika również z ustaleń cytowanego powyżej § 2 ust. 3 uchwały, które odwołuje się do bliżej nie określonego *słusznego interesu społecznego, czy obowiązujących przepisów* (w domyśle przepisów prawa obowiązujących w dacie podejmowania uchwały zmieniającej). Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały inicjującej proces sporządzania zmiany obowiązującego planu miejscowego nie wynika tym samym w sposób jednoznaczny co będzie przedmiotem faktycznie dokonywanych zmian, czy cały obszar objęty uchwałą zmienianą w zakresie jej części tekstowej, czy jedynie wybrane ustalenia przytoczone w § 2 ust. 2, czy też szereg bliżej nie znanych ustaleń w zależności od stwierdzonych potrzeb (*vide* § 2 ust. 3 uchwały).

Należy podkreślić, iż uchwała zmieniana została podjęta w trybie przepisów ustawy o p.z.p. obowiązujących w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871). Od uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego wprowadzono również szereg innych regulacji, w tym także w ramach przepisów odrębnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Istotnym jest zatem jednoznaczne określenie przedmiotu dokonywanej zmiany, które będą inne w przypadku zastosowania § 1, § 2 ust. 1 i § 3 uchwały, inne zaś w przypadku dokonywania zmiany regulacji wskazanych w § 2 ust. 2, jeszcze inne zaś przy uwzględnieniu § 2 ust. 3 uchwały.

Wskazać przy tym należy, iż w toku sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w miarę stwierdzonych potrzeb można dokonywać zmian co do obszaru objętego zmianą. Jedyne ograniczenie, w tym zakresie, wynika z granic uchwały zmienianej. Tym samym Rada Miejska w Łomiankach może dokonywać zmian w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzania zmiany planu miejscowego, jednakże musi się odbywać w drodze podjęcia stosownej uchwały, w której w jednoznaczny sposób określony zostanie zakres dokonywanych zmian.

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. Niewiadomski 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 pozostałymi 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 i 2 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.

Niemniej jednak nie jest możliwe, aby w ramach jednej uchwały przystąpić do jednoczesnego sporządzenia zmiany planu miejscowego, w zakresie części tekstowej, w odniesieniu do całego obszaru, a równocześnie zawęzić ten obszar do wskazania konkretnych jednostek redakcyjnych podlegających zmianom, przy czym katalog tych zmian pozostawiać jako katalog otwarty, dopuszczając także poszerzenie zakresu dokonywanej zmiany planu miejscowego.

Powyższe oznacza, iż Rada Miejska w Łomiankach 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 nie może być katalogiem otwartym.

Uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania, w tym przypadku zmiany planu miejscowego. Dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy gminy posługując się taką uchwałą m.in.

informować będzie mieszkańców, właścicieli działek a także podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego o kolejno podejmowanych czynnościach planistycznych określonych w art. 17 ustawy o p.z.p. Wszystkie ww. podmioty winny mieć świadomość zakresu dokonywanych zmian obowiązującego planu miejscowego, bo tylko do ściśle określonego zakresu odnosić będą swoją wnioski, uwagi, a także dokonywać uzgodnień oraz wyrażać swoje opinie.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., bowiem nie spełnia ona swojego podstawowego zadania, tj. nie określa w sposób jednoznaczny zakresu dokonywanej zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skoro rolą uchwały intencyjnej jest zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego, to uznać należy, iż wobec sprzecznych ustaleń uchwały, doszło do istotnego naruszenia wskazanych wyżej przepisów.

Stwierdzając nieważność ustaleń § 2 ust. 2 i 3 uchwały możliwe jest rozpoczęcie prac planistycznych, a w sytuacji stwierdzenia konieczności zawężenia zakresu dokonywanych zmian, możliwe jest podjęcie uchwały zmieniającej ww. uchwałę, uwzględniającą niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XX/240/2016 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 13 października 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Stare Łomianki”, w zakresie ustaleń § 2 ust. 2 i 3 uchwały, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, 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 nadzorczo wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera