



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 stycznia 2016 r.

LEX-I.4131.5.2016.MO

**Rada Gminy Zawidz
ul. Mazowiecka 24
09 – 226 Zawidz Kościelny**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 i 1890)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 84/XII/2015 Rady Gminy Zawidz z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębach geodezyjnych Osiek Piaseczny i Milewo.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 grudnia 2016 r. Rada Gminy Zawidz podjęła uchwałę Nr 84/XII/2015 w sprawie przystąpienia do sporządzenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębach geodezyjnych Osiek Piaseczny i Milewo.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

W ocenie organu nadzoru uchwała została podjęta z naruszeniem przepisów ustawy o p.z.p., w związku z brakiem określenia, w jednoznaczny sposób, obszaru objętego projektem planu miejscowego.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i ust. 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. Integralną częścią tej uchwały jest **załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu**. Na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., załącznik graficzny został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu, do którego odnosi się ta uchwała i następująca po niej procedura. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakłada na organ wykonawczy gminy obowiązek sporządzenia projektu planu w granicach terenu określonego tą uchwałą.

Wskazać przy tym należy, iż uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Podstawowym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego 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, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych. Podkreślić przy tym należy, iż terytorialny zasięg miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmuje z reguły część obszaru gminy, stąd nieodzownym elementem uchwały uruchamiającej postępowanie w tym przedmiocie, jest jednoznaczne wskazanie terenu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura.

Tymczasem podejmując ww. uchwałę naruszono wskazane powyżej przepisy ustawy o p.z.p., bowiem z podjętej uchwały nie wynika, jakiego obszaru będą dotyczyć ustalenia planu miejscowego, uchwalonego w związku z przedmiotową uchwałą intencyjną.

W § 1 ust. 2 uchwały ustalono, że „Zakres opracowania obejmuje tereny wskazane na załączniku graficznym do uchwały określone na mapie ewidencyjnej w skali 1:5000.”.

Organ nadzoru wskazuje, że do uchwały dołączono jedynie kopię mapy ewidencyjnej, w formie dwóch arkuszy w formacie A3 dla obrębów Milewo i Osiek Piaseczny, które nie zostały w żaden sposób opisane, jako załączniki do uchwały Nr 84/XII/2015. Ponadto nie zawierają one żadnej legendy. Na kopiach mapy ewidencyjnej podkreślono jedynie, kolorem niebieskim w trzech miejscach numery działek ewidencyjnych. Powyższe oznacza, że na załączniku graficznym **nie wskazano granic terenów objętych „zakresem opracowania”**, o których mowa w § 1 ust. 2 uchwały. W tej sytuacji nie jest możliwym uznanie, iż tereny działek, których numery zakreślone zostały kolorem niebieskim, w ich granicach ewidencyjnych, stanowią obszar objęty projektem planu miejscowego. Nie wynika to również z ustaleń § 1 ust. 1 uchwały, zgodnie z którymi zamierzeniem Rady Gminy Zawidz jest „*Przystąpić do sporządzenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębach geodezyjnych Osiek Piaseczny, Milewo.*”.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że zarówno w tekście uchwały, jak i na kopiach map ewidencyjnych, **nie ustalono granic obszaru objętego projektem planu miejscowego**, dla którego gmina zamierza określić przeznaczenie, zgodnie z celem przedstawionym w § 2 ust. 1 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że granice obszaru objętego projektem planu muszą być określone w sposób jednoznaczny na załączniku graficznym do uchwały, bowiem tylko wtedy będzie możliwe stwierdzenie, jakiego obszaru będą dotyczyć ustalenia przyszłego planu. W przeciwnym razie już na wstępnym etapie tworzenia przyszłego aktu prawa miejscowego, nie jest wiadomym, w odniesieniu dla jakiego obszaru ma być przeprowadzona procedura sporządzenia planu miejscowego.

Wyznaczenie tych granic na załączniku do uchwały powinno jednak być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomości została objęta procedurą planistyczną. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest lokalizacja inwestycji celu publicznego. Uchwała o przystąpieniu do sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu miejscowego, powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty.

Biorąc pod uwagę należy stwierdzić, że doszło do naruszenia dyspozycji art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p. **Granice obszaru objętego projektem planu wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu wiążą organy gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia tego planu.**

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie dotyczącym jednoznacznego wyznaczenia granic obszaru objętego projektem planu miejscowego na załączniku graficznym do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, znajduje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w:

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2012 r., w sprawie 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);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie Sygn. akt II SA/GL 607/11, w którym Sąd stwierdził, iż „*Zauważyć więc przyjdzie, że 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. Skoro ustawa wyraźnie stanowi, że załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może w sposób dowolny zmienić granic terenu objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. 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);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lipca 2010 r. w sprawie Sygn. akt II OSK 964/10, teza 1, 2 i 3: „*1. Skoro u.p.z.p. wyraźnie stanowi, iż załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i nie może decydować czy istnieje potrzeba sporządzenia takiego załącznika graficznego, czy*

nie, w zależności od charakteru zmian, które zamierza wprowadzić do planu miejscowego. Wykładnia celowościowa art. 14 ust. 2 u.p.z.p. nie może prowadzić do wniosków, które pozostają w oczywistej sprzeczności z jego wykładnią językową. 2. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany. Ustawa nie określa wymagań co do skali mapy, która stanowić ma taki załącznik. Wyznaczenie tych granic na odpowiedniej mapie powinno jednak być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. 3. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest lokalizacja inwestycji celu publicznego.” (publ. LEX nr 694436).

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 84/XII/2015 Rady Gminy Zawidz z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębach geodezyjnych Osiek Piaseczny i Milewo, 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