



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 18 kwietnia 2016 r.

LEX-I.4131.67.2016.MS1

Rada Gminy Słubice
ul. Płocka 32
09 – 533 Słubice

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV.100.2016 Rady Gminy Słubice z dnia 18 marca 2016 r. w sprawie: *przystąpienia do sporządzenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Słubice.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 marca 2016 r. Rada Gminy Słubice podjęła uchwałę Nr XV.100.2016 w sprawie: *przystąpienia do sporządzenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Słubice.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 i art. 27 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.”.

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.

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 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.

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.

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).

Zmiana obowiązującego 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 pozostającymi 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.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała zawiera niejednoznaczne i wzajemnie sprzeczne ustalenia dotyczące określenia:

- celu, w jakim została podjęta, tj. z ustaleń uchwały nie wynika, czy inicjuje ona procedurę sporządzania zmiany obowiązującego planu miejscowego, czy też procedurę sporządzania nowego planu miejscowego;
- przedmiotu i zakresu sporządzanego przyszłego planu miejscowego, bądź zmiany obowiązującego planu miejscowego,

nie określa ona również w sposób jednoznaczny granic obszaru.

Z tytułu uchwały oraz z ustaleń zawartych w § 1 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Przystąpić do sporządzenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Słubice w zakresie obszarów funkcjonalnych: terenów zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolem RM i strefy rolniczej oznaczonej symbolem R, który jest zmianą Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Słubice zatwierdzonego uchwałą Nr XXIX/180/05 Rady Gminy Słubice z dnia 27 października 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Słubice.”, nie wynika jednoznacznie, czy przystąpiono do opracowania nowego planu czy sporządzania zmiany planu miejscowego.

Tymczasem z podstawy prawnej, w której przywołano art. 27 ustawy o p.z.p., upoważniający do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz z ustaleń zawartych w § 2 ust. 1 uchwały oraz z drugiej części zdania zawartego w § 1 ust. 1 uchwały wynika, że podjęta ona została w celu sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto § 2 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „Przedmiot planu określa się zgodnie z § 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 201 r. poz. 199 ze zmianami).”, wprost wskazuje na rozpoczęcie procesu sporządzania nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie zaś do zmiany obowiązującego planu, przy czym zakres obligatoryjnych ustaleń określa art. 15 ust. 2 nie zaś § 15 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Brak jednoznaczności co do przedmiotu uchwały (zmiany, czy nowego planu miejscowego) wynika również z uzasadnienia do uchwały zawartego w pkt 4, gdzie z jednej strony „(...) stwierdza się zasadność dokonania zmiany zasad zagospodarowania w/w terenów i podjęcie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”.

W związku ze wskazanymi powyżej rozbieżnościami, stwierdzić należy, iż nie jest wiadomym, czy doszło do rozpoczęcia procesu sporządzenia zmiany obowiązującego planu miejscowego, czy też do sporządzania nowego planu miejscowego, zawierającego wszystkie ustalenia, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru wskazuje, że w przypadku, gdyby intencją Rady Gminy Słubice było dokonanie zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w wyniku którego część zapisów planu zmienianego, w dalszym ciągu będzie obowiązywać, to istotnie będzie to zmiana planu miejscowego. W tej konkretnej sprawie, przy dokonywanej zmianie nie będzie miał jednak zastosowania § 2 ust. 2 uchwały oraz pierwsza część zdania zawartego w § 1 ust. 1 uchwały. W konsekwencji błędny będzie również tytuł uchwały oraz informacje zawarte w uzasadnieniu do niej. Z kolei, jeżeli zamierzeniem Rady było faktycznie uchwalenie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to błędnie został przywołany art. 27 ustawy o p.z.p. w podstawie prawnej uchwały oraz treść § 2 ust. 1 oraz druga część zdania § 1 ust. 1 uchwały odwołująca się do sformułowania „*zmiana*”. W tej sytuacji nieprawidłowy byłby również tytuł podjęcia uchwały.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego **jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem**. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu. Podkreślić należy, iż **nieodzownym elementem uchwały uruchamiającej postępowanie w tym przedmiocie jest jednoznaczne wskazanie terenu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura**. Powyższe dotyczy również uchwały inicjującej proces zmiany obowiązującego planu miejscowego.

Do niniejszej uchwały dołączono wyrys z rysunku planu w skali 1: 2000 pomniejszony do skali 1 : 4000, który został opisany jako załącznik do przedmiotowej uchwały, przy czym część tekstowa **nie zawiera jednoznacznego opisu granic przyszłego planu (opcjonalnie zmiany)**, bowiem w § 1 ust. 2 wskazano, iż „*Zakres opracowania obejmuje tereny oznaczone na rysunku planu symbolem R i RM położone w granicach objętych ustaleniami obowiązującego planu.*”. Stosownie do przepisu art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., załącznik graficzny do uchwały inicjującej proces planowania przestrzennego winien przedstawiać jednoznacznie określone granice obszaru objętego projektem planu miejscowego (opcjonalnie: projektem zmiany planu), natomiast granice obszaru objętego planem (zmianą planu) ustalone są w uchwale w sprawie uchwalenia planu (zmiany planu).

Organ nadzoru stwierdza, że uchwała zawiera sprzeczne ustalenia dotyczące określenia celu, w jakim została podjęta. Z podstawy prawnej oraz z jej treści wynika, że została podjęta w celu zainicjowania procedury sporządzenia zmiany ustaleń szczegółowych dla terenów R i RM objętych uchwałą Nr XXIX/180/05 Rady Gminy Słubice z dnia 27 października 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Słubice. Natomiast z tytułu uchwały, a także przytoczonych powyżej treści uchwały oraz jej uzasadnienia wynika, że przedmiotem procedury planistycznej nie będzie zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz **nowy plan miejscowy**.

Wprawdzie uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego nie musi spełniać cech formalnych, które są wymagane od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego część graficzna winna być sporządzona zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p., jednakże zarówno w doktrynie (Komentarz do art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym; Komentarz; Zakamycze, 2004), jak i orzecznictwie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 25 września 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 443/18) istnieje dostatecznie uzasadniony pogląd w myśl, którego **załącznik graficzny przystąpienia do sporządzenia planu musi wypełniać swą funkcję, a polega ona na tym, by na jego podstawie możliwe było w sposób jednoznaczny wskazanie granic obszaru nim objętego.** Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Słubice naruszyła również wskazane powyżej przepisy.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XV.100.2016 w sprawie: *przystąpienia do sporządzenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Słubice* 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

