



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 października 2016 r.

LEX-I.4131.192.2016.BŁ

**Rada Gminy Zakroczym**  
**ul. Warszawska 7**  
**05 – 170 Zakroczym**

### **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 XXIX/161/2016 Rady Gminy Zakroczym z dnia 27 września 2016 r. „*zmieniająca uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym obejmującą obręb ewidencyjny 0023 02-14 oraz obręb ewidencyjny 0025 02-16*”.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Zakroczym, na sesji w dniu 27 września 2016 r., podjęła uchwałę Nr XXIX/161/2016 „*zmieniająca uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym obejmującą obręb ewidencyjny 0023 02-14 oraz obręb ewidencyjny 0025 02-16*”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1, 2 i 4 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.*”

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., bowiem nie spełniała swojego podstawowego zadania, tj. nie określa w sposób jednoznaczny granic obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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. 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 intencyjna nakłada na organ wykonawczy gminy obowiązek sporządzenia projektu planu w granicach terenu określonego tą uchwałą.

Na wstępie wyjaśnić należy, iż działając w oparciu o przepisy art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., Rada Gminy Zakroczym w dniu 18 lipca 2013 r., podjęła uchwałę Nr XXIII/166/2013 „w sprawie zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Zakroczym”. Uchwała ta mimo nieadekwatnego tytułu (zmiana planu miejscowego może jedynie nastąpić na podstawie art. 27 ustawy o p.z.p. i to po wykonaniu przez organy gminy czynności, o których mowa w art. 17 ww. ustawy) i podstawy prawnej (wskazany art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), stanowiła uchwałę intencyjną, wszczynającą procedurę zmierzającą do uchwalania przyszłego planu miejscowego (bądź zmiany istniejącego planu miejscowego).

Zgodnie z brzmieniem § 1 uchwały Nr XXIII/166/2013, Rada Gminy Zakroczym przystąpiła „(...) do sporządzenia zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania dla części Miasta Zakroczym obejmującego cały obręb ewidencyjny 0023 02-14, dz. ew. nrnr 1, 2, 3, 4, 5, 6/1, 6/2, 7, 8, 9 obręb 0025 02-16 uchwalonego uchwałą Nr XI/54/2007 Rady Gminy Zakroczym z dnia 26 września 2007 r., (Dz. U. Woj. Maz. Nr 45 z dnia 3 kwietnia 2008 r.)”. Zatem organ wykonawczy gminy został zobligowany do sporządzenia planu miejscowego w **granicach obrębu ewidencyjnego numer 0023 02-14 oraz dla działek ewidencyjnych o numerach: 1, 2, 3, 4, 5, 6/1, 6/2, 7, 8, 9 z obrębu 0025 02-16.**

Organ nadzoru wskazuje, iż niewykluczone jest korygowanie uchwały intencyjnej, jeżeli ostateczny przebieg granic planu wyłania się w toku sporządzania projektu planu miejscowego. Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika bowiem, 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. Rada gminy może w toku sporządzania zmiany planu miejscowego, w miarę potrzeby dokonywać zmian co do obszaru objętego zmianą. Tym samym Rada Gminy Zakroczym może dokonywać zmian w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzania zmiany planu miejscowego, jednakże musi się to odbywać w drodze podjęcia stosownej uchwały.

Rada Gminy Zakroczym, podejmując uchwałę Nr XXIX/161/2016 (uchwała zmieniająca), dokonała zmiany granic obszaru objętego projektem planu miejscowego, wskazanych w uchwale Nr XXIII/166/2013 (uchwała zmieniana). Zgodnie z brzmieniem § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej: „§ 1. otrzymuje brzmienie: „Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Zakroczym obejmującego obręb ewidencyjny 0023 02-14 z wyłączeniem całych działek: 45/1, 45/3, 46/1, 47/1, 48/1, 49/1, 49/2, 50/1, 50/2, 51/1, 51/2, 51/3, 52/1, 53/1, 54/1, 72/1, 86/4, 90/1, 90/2 oraz części działek: 45/4, 46/2, 47/2, 48/2, 52/2, 53/2, 54/2, 55/1, 55/2, 71, 72/2, 86/1, 86/6, 90/3, uchwalonego uchwałą Nr XI/54/2007 Rady Gminy Zakroczym z dnia 26 września 2007r. (Dz.U.Woj.Maz.Nr 45 z dnia 3 kwietnia 2008r.)”.

W związku z treścią przywołanego wyżej § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej, Rada Gminy Zakroczym przystąpiła do sporządzenia zmiany projektu planu miejscowego w **granicach obrębu 0023 02-14, z wyłączeniem działek wskazanych w ww. paragrafie.**

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. **Wyłącznym przedmiotem tej uchwały, jest wskazanie granic obszaru dla którego będzie sporządzony przyszły plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana).** Przy czym 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, nie musi spełniać cech formalnych, które są wymagane od rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który winien być sporządzony zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p., jednakże musi on wypełniać swą funkcję, polegającą na tym, aby na jego podstawie

możliwe było w sposób jednoznaczny wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiana). 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 (opcjonalnie jego zmiana). 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 musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest np. lokalizacja inwestycji celu publicznego. Uchwała intencyjna, 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.

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);
- 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);
- 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).

Niezależnie zatem od tego czy uchwała intencyjna była zmieniająca czy też nie, a zatem czy obszar, dla którego rada gminy przystąpiła do sporządzenia planu miejscowego uległ zmianie lub nie, rolą uchwały intencyjnej, jest jednoznaczne wskazanie granic przyszłego planu miejscowego. Jak wskazano na wstępie załącznik graficzny, jako obligatoryjny element uchwały intencyjnej, **musi wskazywać granice obszaru objętego projektem planu.**

Tymczasem przedmiotowa uchwała nie spełnia powyższego. Przede wszystkim załącznik graficzny do uchwały zmieniającej przedstawia granice „(...) obszaru wyłączonego ze sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...)”. Dodatkowo zauważyć należy, iż zgodnie z treścią § 2 uchwały zmieniającej: „Zmianie ulega załącznik graficzny do uchwały w ten sposób, iż uchyla się jego dotychczasowe brzmienie, a jego miejsce wprowadza się nowy załącznik stanowiący załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.”. Zatem uchwałą zmieniającą derogowano załącznik graficzny uchwały zmienianej, zaś **załącznik graficzny uchwały zmieniającej nie przedstawia granic obszaru objętego projektem planu, a granice obszaru, które zostały z niego wyłączone. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p.**

Co więcej: zdanie wstępne § 1, tytuł i treść załącznika graficznego uchwały zmieniającej sugerują, iż przedmiotem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są również działki ewidencyjne z obrębu 0025 02-16, co stoi w sprzeczności z § 1 pkt 1 tej uchwały. W tej sytuacji nie jest możliwym jednoznaczne stwierdzenie dla jakiego obszaru będzie sporządzony przyszły plan miejscowy.

Dodatkowo uchwała zmieniająca nie przesądza o tym, czy przystąpiono do sporządzenia: zmiany istniejącego planu czy do sporządzenia nowego planu miejscowego. W podstawie prawnej ww. uchwały brak jest bowiem art. 27 ustawy o p.z.p., który świadczyłby o tym, iż będzie to zmiana istniejącego planu, zaś sam jej tytuł jest nieadekwatny do jej przedmiotu, o czym mowa była wyżej. Przypomnieć zatem należy, iż rolą uchwały intencyjnej jest również zakomunikowanie właściwego procesu planistycznego, co w przedmiotowej uchwale nie nastąpiło.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIX/161/2016 Rady Gminy Zakroczym z dnia 27 września 2016 r. „zmieniająca uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym obejmującą obręb ewidencyjny 0023 02-14 oraz obręb ewidencyjny 0025 02-16”, 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 Szipera