



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 października 2016 r.

LEX-I.4131.198.2016.JF

Rada Gminy Garwolin
ul. Mazowiecka 16
08 – 400 Garwolin

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 XV/122/2016 Rady Gminy Garwolin z dnia 30 września 2016 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Garwolin.”.

Uzasadnienie

Na sesji, w dniu 30 września 2016 r., Rada Gminy Garwolin podjęła uchwałę Nr XV/122/2016 „w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Garwolin.”.

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

Stosownie do zapisów 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 sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której integralną częścią jest **załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu**. Powyższe dotyczy również uchwał podejmowanych w sprawie zmiany planu

miejscowego (art. 27 ustawy o p.z.p.). Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem objęty.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989, „*Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wyłącznie zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu.*”.

Tymczasem zgodnie z intencją Rady Gminy Garwolin, wyrażoną w § 2 uchwały „*Zmiana dotyczy obszarów przedstawionych na załącznikach graficznych od nr 1 do 36 do niniejszej uchwały, z wylączeniem granic obszarów objętych:*

- 1) *uchwałą Nr XV/141/2001 Rady Gminy Garwolin z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gminy Garwolin (dotyczy obwodnicy) - **zaznaczono na zał. nr 1,2,6,7,15,27,28,29,32,33;***
- 2) *uchwałą Nr XXIII/206/2002 Rady Gminy Garwolin z dnia 10 września 2002r. w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Garwolin (teren eksploatacji złóż kruszywa naturalnego we wsi Sławiny) - **zaznaczono na zał. nr 35;***
- 3) *uchwałą Nr IV/30/2015r. Rady Gminy Garwolin z dnia 29 kwietnia 2015r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod przebudowę linii elektroenergetycznej 110kV - Kozienice - Garwolin dla części obrębów geodezyjnych Tabula i Ruda Talubska, gmina Garwolin - **zaznaczono na zał. nr 27,30.***”

przy czym na ww. załącznikach graficznych brak jest określenia granic obszarów wyłączonych z opracowania zmiany planu miejscowego, bądź ich określenie jest nieczytelne.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. **Wyłącznym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą).** 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 został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru, do którego odnosi się następująca po niej procedura, ale 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 zmiany). 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 (opcjonalnie jego zmianą), powinna ściśle

określać obszar gminy, który tym planem (opcjonalnie jego zmianą) 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, znajduje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2012 r., 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., 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., 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).

Skoro, zarówno w § 2 uchwały intencyjnej, jak i na załącznikach graficznych, będących integralną częścią uchwały, nie wyznaczono precyzyjnych granic zamierzonych działań planistycznych, to tym samym nie dokonano jednoznacznej identyfikacji obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą).

Powyższe oznacza, że z podjętej uchwały, już na wstępnym etapie tworzenia przyszłego aktu prawa miejscowego, nie jest wiadomym, w odniesieniu do jakiego obszaru ma być przeprowadzona procedura sporządzania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), co stanowi o istotnym naruszeniu art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Co więcej 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, że będzie to zmiana istniejącego planu, natomiast zgodnie z treścią § 1 uchwały w brzmieniu: „Przystępuje się do sporządzania zmiany treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Garwolin uchwalonego uchwałą Rady Gminy Garwolin Nr VI/33/2007 z dnia 11 czerwca 2007 r. (Dz. U. Woj. Maz. Nr 190 poz. 5329 z dnia 22.09.2007 r.).”.

Przypomnieć zatem należy, iż rolą uchwały intencyjnej jest również zakomunikowanie właściwego procesu planistycznego, co w przedmiotowej uchwale nie nastąpiło. Należy bowiem stwierdzić, iż w związku z ww. treścią § 1 uchwały, zmieniane ustalenia powinny być dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których przystąpiono do sporządzenia tego planu (opcjonalnie jego zmiany).

Organ nadzoru wskazuje, że zmieniany plan miejscowy został sporządzony i uchwalony na podstawie przepisów nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), jednakże podjęcie uchwały inicjującej proces zmiany planu miejscowego, w dniu 30 września 2016 r., obliguje organy gminy do dokonania takich zmian, które uwzględnić będą obecne wymogi wynikające z ustawy o p.z.p.

W przeciwieństwie do nieobowiązującego art. 10 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, plan miejscowy powinien określać obowiązkowo (a nie w zależności od potrzeb) m.in. „(...) maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”.

Organ nadzoru wskazuje, iż uchwała rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest aktem wewnętrznym gminy o charakterze formalnym, wszczyna jedynie procedurę uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany) i jest skierowana wyłącznie do organu wykonawczego gminy. Zatem uchwała Nr XV/122/2016 w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Garwolin, jako akt inicjujący, winna w sposób jednoznaczny określać zarówno właściwą procedurę sporządzenia: zmiany planu lub nowego planu, jak również ściśle określać obszar gminy, który tym planem lub zmianą planu będzie z woli Rady Gminy Garwolin, jako jej organu stanowiącego, objęty.

W związku z powyższym, organ nadzoru stwierdza, że nie jest możliwe rozpoczęcie, a następnie kontynuowanie procedury sporządzania planu miejscowego (opcjonalnie

jego zmiany), zainicjowanej uchwałą Nr XV/122/2016 Rady Gminy Garwolin z dnia 30 września 2016 r. Tym samym, podejmując kwestionowaną uchwałę naruszono w sposób istotny przepis art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Garwolin Nr XV/122/2016 z dnia 30 września 2016 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Garwolin.”, 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.

WOJEWÓDZKI MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera