



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 stycznia 2017 r.

LEX-I.4131.4.2017.JF

Rada Miasta i Gminy Łosice  
ul. Piłsudskiego 6  
08 – 200 Łosice

### 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, 1579 i 1948)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/210/16 Rady Miasta i Gminy Łosice z dnia 30 grudnia 2016 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta i gminy Łosice”, w zakresie ustaleń § 3 uchwały.

#### Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy Łosice, na sesji w dniu 30 grudnia 2016 r., podjęła uchwałę Nr XXX/210/16 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta i gminy Łosice”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 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.”.

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 (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. Tymczasem, z ustaleń § 3 uchwały wynika, iż: „*Ustala się możliwość etapowego opracowania planu, dla wybranych obszarów funkcjonalnych.*”, przy czym załącznik graficzny nr 1 do niniejszej uchwały nie określa granic tych obszarów, czy też etapów opracowania.

Jednocześnie organ uchwałodawczy w ramach ustaleń zawartych w § 1 uchwały, określił, iż „*Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta i gminy Łosice, którego granice określono na załączniku graficznym nr 1 do niniejszej uchwały.*”. Powyższa treść § 1 uchwały oraz jej załącznika graficznego nie budzi wątpliwości, że plan miejscowy obejmie cały obszar miasta i gminy Łosice w ich granicach administracyjnych. Ponadto, z ustaleń § 2 uchwały wynika, iż „*Przedmiot ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczyć będzie elementów zagospodarowania terenu w zakresie dopuszczalnym przepisami art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.)*”.

Organ nadzoru wskazuje, iż obszar zainicjowanej procedury planistycznej określony został w ww. § 1 uchwały, a także na załączniku graficznym i obejmować będzie obszar miasta i gminy Łosice w ich granicach administracyjnych. Tymczasem dyspozycja § 3 uchwały, zawęży obszar objęty projektem planu miejscowego do bliżej nie określonych wybranych obszarów funkcjonalnych, wskazując jedynie, że jest to *możliwość etapowego opracowania planu*, co oznacza *de facto*, iż granice obszaru objętego projektem planu mogą ulec zmianie, poprzez ich zawężenie. Jednocześnie z przytoczonych powyżej ustaleń § 3 uchwały, jak też z załącznika



graficznego nr 1, nie wynikają jakiegokolwiek granice poszczególnych etapów opracowywanego planu miejscowego. Należy zatem uznać, iż brak jednoznacznego określenia *wybranych obszarów funkcjonalnych* przez Radę Miasta i Gminy Łosice w uchwale inicjującej proces sporządzania planu miejscowego, stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., bowiem pomimo określenia granic obszaru objętego planem miejscowym na załączniku graficznym, z uwagi na brzmienie § 3 uchwały, nie jest wiadomym czy cały obszar wyznaczony w tym załączniku jest obszarem dla którego sporządzany będzie przyszły plan miejscowy.

Wskazać przy tym należy, iż w toku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w miarę stwierdzonych potrzeb można dokonywać zmian co do obszaru objętego planem. Jedyne ograniczenie, w tym zakresie, wynika z granic uchwały zmienianej. Tym samym Rada Miasta i Gminy Łosice może dokonywać zmian w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzania planu miejscowego, jednakże musi się odbywać w drodze podjęcia stosownej uchwały, w której w jednoznaczny sposób określony zostanie obszar (poprzez określenie granic) objęty projektem tego planu.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru. Niemniej jednak nie jest możliwe, aby w ramach jednej uchwały przystąpić do jednoczesnego sporządzenia planu miejscowego, w odniesieniu do całego obszaru miasta i gminy Łosice w ich granicach administracyjnych, a równocześnie zawężyć ten obszar do wskazania możliwości etapowego opracowania planu bez wskazania *wybranych obszarów funkcjonalnych*.

Powyższe oznacza, iż Rada Miasta i Gminy Łosice przystępując do sporządzenia planu miejscowego winna w sposób jednoznaczny określić obszar objęty tym planem, który będzie dotyczyć albo całego obszaru miasta i gminy Łosice w ich granicach administracyjnych, albo wybranych obszarów funkcjonalnych, przedstawionych na załączniku graficznym.

Uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania 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 obszaru objętego projektem planu miejscowego, bo tylko do ściśle określonego obszaru 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 obszaru objętego projektem planu miejscowego. 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 § 3 uchwały możliwe jest rozpoczęcie prac planistycznych, a w sytuacji stwierdzenia konieczności zawężenia obszaru objętego projektem planu, możliwe jest podjęcie uchwały zmieniającej ww. uchwałę, uwzględniającą niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXX/210/16 Rady Miasta i Gminy Łosice z dnia 30 grudnia 2016 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta i gminy Łosice”, w zakresie ustaleń § 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 nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera