



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.73.2017.RM

Warszawa, 14 marca 2017 r.

Rada Gminy Mińsk Mazowiecki
ul. Chełmońskiego 14
05 - 300 Mińsk Mazowiecki

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 XXIX/213/17 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 9 lutego 2017 r. „*zmieniająca uchwałę nr XXV/224/13 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmującego miejscowości: Anielew, Arynów, Barcząca, Brzoze, Borek Miński, Budy Barczące, Budy Janowskie, Cielechowizna, Prusy, Chmielew, Chochół, Tartak, Dziekowizna, Dłużka, Gamratka, Grabina, Grębiszew, Gliniak, Huta Mińska, Ilówiec, Józefów, Karolina, Kluki, Królewiec, Mikanów, Maliszew, Marianka, Stara Niedziałka, Niedziałka Druga, Nowe Osiny, Osiny, Kolonia Janów, Podrudzie, Targówka, Wólka Ilowiecka, Wólka Mińska, Janów, Ignaców, Zakole Wiktorowo, Stare Zakole, Zamienie, Żuków*”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Mińsk Mazowiecki, na sesji w dniu 9 lutego 2017 r., podjęła uchwałę XXIX/213/17 „*zmieniająca uchwałę nr XXV/224/13 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmującego miejscowości: Anielew, Arynów, Barcząca, Brzoze, Borek Miński, Budy Barczące, Budy Janowskie, Cielechowizna, Prusy, Chmielew, Chochół, Tartak, Dziekowizna, Dłużka, Gamratka, Grabina, Grębiszew, Gliniak, Huta Mińska, Ilówiec, Józefów, Karolina, Kluki, Królewiec, Mikanów, Maliszew, Marianka, Stara Niedziałka, Niedziałka Druga, Nowe Osiny, Osiny, Kolonia Janów, Podrudzie, Targówka, Wólka Ilowiecka, Wólka Mińska, Janów, Ignaców, Zakole Wiktorowo, Stare Zakole, Zamienie, Żuków*”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 7 ust. 1 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 uregulowaną 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. Dlatego też określenie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny, na załączniku graficznym do uchwały inicjującej proces sporządzania takiego planu.

Mając na uwadze powyższe wymogi, przechodząc na grunt przedmiotowej sprawy, wskazać należy, iż Rada Gminy Mińsk Mazowiecki w dniu 29 kwietnia 2010 r. podjęła uchwałę Nr XXXIV/176/10 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmującego miejscowości : Anielew, Arynow, Barcząca, Brzózce,

Borek Miński, Budy Barcząckie, Budy Janowskie, Cielechowizna, Prusy, Chmielew, Chochół, Tartak, Dziękowizna, Dłużka, Gamratka, Grabina, Grębiszew, Gliniak, Huta Mińska, Ilówiec, Józefów, Karolina, Kluki, Królewiec, Mikanów, Maliszew, Marianka, Stara Niedziałka, Niedziałka Druga, Nowe Osiny, Osiny, Kolonia Janów, Podrudzie, Targówka, Wólka Ilowiecka, Wólka Mińska, Janów, Ignaców, Zakole Wiktorowo, Stare Zakole, Zamienie, Żuków". Zgodnie z § 2 tej uchwały „Integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny nr 1 przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.”, przy czym załącznik do tej uchwały został sporządzony w skali 1:10 000 i w sposób precyzyjny wyznaczył granice przyszłego planu miejscowego.

W dniu 11 kwietnia 2013 r. Rada Gminy Mińsk Mazowiecki podjęła uchwałę Nr XXV/224/13 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińska Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 r., w wyniku czego dopuszczono do sporządzania i uchwalania planu miejscowego w dwóch etapach (A i B). Granice Etapu B zostały „wskazane w załącznikach graficznych nr : 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11” w skali 1:5 000 do uchwały zmieniającej, zaś granice Etapu A stanowiły tereny określone w uchwale zmienianej z wyłączeniem obszarów objętych Etapem B.

Podejmując w dniu 9 lutego 2017 r. uchwałę Nr XXIX/213/17 Rada Gminy Mińsk Mazowiecki, zamiast dokonania zmiany uchwały podjętej w dniu 29 kwietnia 2010 r. dokonała zmian w uchwale zmieniającej, w wyniku czego wprowadziła dodatkowo kolejny załącznik sporządzony w skali 1:50 000. Na załączniku tym określono „granice etapów”, a także ich numery oznaczone symbolami od A1 do A12, **przy czym granice tych etapów nie pokrywają się z granicami obszaru objętego projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określonymi w uchwale Nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki w dniu 29 kwietnia 2010 r.**

Wskazana na załączniku do uchwały szrafura, zgodnie z wyjaśnieniem na załączniku graficznym obejmuje „obszary objęte planem – Etap „A””, nie zaś obszary objęte projektem planu miejscowego i nie wyznacza żadnych granic. Ponadto obszary te są nieidentyfikowalne z uwagi na zastosowaną skalę (1: 50 000).

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.

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 Gminy Mińsk Mazowiecki 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 precyzyjne określenie granic, objęty projektem tego planu.

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. Nie jest zatem możliwe by podmioty te musiały dokonywać interpretacji poszczególnych zapisów kolejnych uchwał intencyjnych i ich kolejnych załączników graficznych sporządzonych w różnych skalach (od skali 1:5 000 do skali 1:50 000) co do samych granic obszaru objętego przyszłymi planami miejscowymi. Skoro jedyną

rolą uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu planu miejscowego jest określenie granic tego planu, to granice te muszą być wyznaczone w sposób jednoznaczny. Powyższe oznacza, iż jeżeli intencją organu uchwałodawczego jest sporządzenie i uchwalenie 13 planów miejscowych, dla 12 obszarów określonych numerami od A1 do A12 oraz dla obszaru z tzw. Etapu B, to winien on dokonać stosownych zmian w części tekstowej uchwały zmienianej z 29 kwietnia 2010 r. oraz wprowadzić nowy załącznik graficzny, z którego w jednoznaczny, nie budzący wątpliwości interpretacyjny, sposób wynikać będą granice każdego z 13 obszarów objętych projektem planu miejscowego.

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.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIX/213/17 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 9 lutego 2017 r. „*zmieniająca uchwałę nr XXV/224/13 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmującego miejscowości: Anielew, Arynów, Barcząca, Brzoze, Borek Miński, Budy Barczące, Budy Janowskie, Cielechowizna, Prusy, Chmielew, Chochół, Tartak, Dziekowitzna, Dłużka, Gamratka, Grabina, Grębiszew, Gliniak, Huta Mińska, Ilówiec, Józefów, Karolina, Kluki, Królewiec, Mikanów, Maliszew, Marianka, Stara Niedziałka, Niedziałka Druga, Nowe Osiny, Osiny, Kolonia Janów, Podrudzie, Targówka, Wólka Ilowiecka, Wólka Mińska, Janów, Ignaców, Zakole Wiktorowo, Stare Zakole, Zamienie, Żuków*”, 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