



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 12 czerwca 2017 r.

LEX-I.4131.165.2017.JZ

**Rada Gminy Lesznowola  
ul. Gminnej Rady Narodowej 60  
05 – 506 Lesznowola**

### **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 oraz z 2017 r. poz. 730 i 935)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 426/XXXI/2017 Rady Gminy Lesznowola z dnia 26 maja 2017 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Nowa Iwiczna, zatwierdzonego uchwałą Nr 261/XXXIV/05 Rady Gminy Lesznowola z dnia 30 września 2005 r.”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 maja 2017 r. Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 426/XXXI/2017 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Nowa Iwiczna, zatwierdzonego uchwałą Nr 261/XXXIV/05 Rady Gminy Lesznowola z dnia 30 września 2005 r.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), 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, na podstawie art. 27 ustawy o p.z.p., dotyczy również uchwał w sprawie zmiany planu miejscowego. Wobec takiego brzmienia przepisów należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany powinna określać, w sposób jednoznaczny, niebudzący 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 Lesznówola, wyrażoną w § 1 uchwały Nr 426/XXXI/2017 „*Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola zatwierdzonego uchwałą Nr 261/XXXIV/05 Rady Gminy Lesznówola z dnia 30 września 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębu Nowa Iwiczna (...) zmienionego uchwałą Nr 46/V/2015 Rady Gminy Lesznówola z dnia 17 lutego 2015 r. (...)*”, przy czym brak jest załącznika graficznego przedstawiającego granice obszaru przystąpienia, pomimo że zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p. załącznik taki stanowi integralną część uchwały intencyjnej.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Jest to akt wewnętrzny gminy o charakterze formalnym, wszczynający procedurę uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany i skierowany do organu wykonawczego gminy. **Wylącznym przedmiotem uchwały intencyjnej 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. Załącznik do uchwały, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p., musi natomiast wypełniać swą funkcję, tj. umożliwiać 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 intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane z trybem postępowania w sprawie planu miejscowego lub jego zmiany, powinna ściśle określać obszar gminy, który z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, będzie tym planem lub zmianą planu objęty.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie dotyczącym jednoznacznego wyznaczenia granic obszaru objętego projektem planu miejscowego na załączniku graficznym, znajdują 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 „(...) 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).

**Powyższe jednoznacznie wskazuje, że skoro do przedmiotowej uchwały intencyjnej brak jest załącznika graficznego, który powinien stanowić jej integralną część, tym samym nie dokonano jednoznacznej identyfikacji obszaru objętego przyszłą zmianą planu. Oceny organu nadzoru nie zmienia również okoliczność, że stosownie do § 2 ust. 1 uchwały Rady Gminy Lesznówola „Przedmiotem planu jest zmiana zapisów §43 i §59 dotyczących ustaleń w zakresie zasad zagospodarowania terenu”, bowiem w świetle ostatniego z przywołanych powyżej wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2010 r. organ stanowiący gminy nie może decydować o potrzebie sporządzenia załącznika graficznego do uchwały intencyjnej, bez względu na charakter zmian, które zamierza wprowadzić do planu miejscowego.**

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, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p.

W związku z powyższym organ nadzoru stwierdza, że nie jest możliwe rozpoczęcie, a następnie kontynuowanie procedury sporządzania zmiany planu miejscowego zainicjowanej uchwałą Nr 426/XXXI/2017 Rady Gminy Lesznów z dnia 26 maja 2017 r., bowiem przy jej podejmowaniu naruszono w sposób istotny przepis art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.

Niezależnie od opisanych wyżej okoliczności organ nadzoru wskazuje, że w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały nie przywołano art. 27 ustawy o p.z.p., który stanowi, że zmiana planu miejscowego następuje w takim samym trybie, w jakim jest on uchwalany, a w § 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy Lesznów określiła przedmiot przyszłej zmiany planu, wskazując ponadto w ust. 2, że „Plan miejscowy opracowany zostanie w zakresie określonym w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

Odnosząc się do powyższego należy podkreślić, że wskazywanie pełnych podstaw prawnych działań podejmowanych przez organy administracji publicznej stanowi realizację jednej z konstytucyjnych zasad, tj. zasady legalizmu (praworządności), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę praworządności trzeba mieć również na uwadze oceniając dopuszczalny zakres przedmiotowy uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany planu miejscowego.

Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy, co wynika również z art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Niewątpliwie jest zatem, że rada gminy jest wyłącznie właściwa do uchwalenia planu miejscowego oraz jego zmiany, a procedura planistyczna powinna zostać poprzedzona odpowiednią uchwałą intencyjną (art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.). W okolicznościach niniejszego postępowania nadzorczego należy natomiast położyć szczególny nacisk na zakres upoważnienia ustawowego do podjęcia uchwały intencyjnej.

Jak obszernie wyjaśniono we wcześniejszych częściach niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, uchwała intencyjna wszczyna procedurę uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany, a jej **wyłącznym** przedmiotem jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą). Wobec powyższego brak jest podstaw by w tego rodzaju akcie regulować przedmiot przyszłego planu miejscowego lub jego zmiany, co Rada Gminy Lesznów uczyniła w § 2 uchwały Nr 426/XXXI/2017, wykraczając poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

Ponadto, poprzez wskazanie, że plan miejscowy zostanie opracowany w zakresie określonym w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. (§ 2 ust. 2 uchwały), organ stanowiący gminy przesądził, że przyszłe zmiany planu miejscowego mogą dotyczyć wyłącznie ustaleń, o których mowa w ww. przepisie. Językowa wykładnia tak sformułowanego przepisu prowadzi zatem do wniosku, że przy sporządzaniu zmiany planu miejscowego nie będą brane pod uwagę np. wymogi art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., a zatem zmiana planu nie będzie uwzględniać zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy czy wymogów wynikających z przepisów odrębnych odnoszących się do obszaru objętego planem. Zaistniały stan – wobec faktu, że art. 15 ustawy o p.z.p. jest jednym z podstawowych przepisów regulujących zasady sporządzania miejscowych planów zagospodarowania

przestrzennego – należy uznać za naruszający prawo w stopniu istotnym, co na mocy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Należy również zauważyć, że z § 1 kwestionowanej uchwały wynika, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola, zatwierdzony uchwałą Nr 261/XXXIV/05 z dnia 30 września 2005 r., został zmieniony jedynie uchwałą Nr 46/V/2015 Rady Gminy Lesznówola z dnia 17 lutego 2015 r., podczas gdy faktycznie został on ponadto zmieniony poniższymi uchwałami:

- Nr 575/XLII/2010 z dnia 9 listopada 2010 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębu Nowa Iwiczna” (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 219, poz. 7508),
- Nr 29/IV/2011 z dnia 15 marca 2011 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębu Nowa Iwiczna” (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 88, poz. 2842),
- Nr 46/V/2011 z dnia 28 kwietnia 2011 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części wsi Nowa Iwiczna” (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 96, poz. 3054),
- Nr 314/XXV/2013 z dnia 26 lutego 2013 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębu Nowa Iwiczna” (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 5067),
- Nr 421/XXXV/2013 z dnia 22 listopada 2013 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Nowa Iwiczna, zatwierdzonego uchwałą Nr 261/XXXIV/05 Rady Gminy Lesznówola z dnia 30 września 2005 r.” (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 535).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Lesznówola Nr 426/XXXI/2017 z dnia 26 maja 2017 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębu Nowa Iwiczna, zatwierdzonego uchwałą Nr 261/XXXIV/05 Rady Gminy Lesznówola z dnia 30 września 2005 r.”, 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