



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 czerwca 2017 r.

LEX-I.4131.180.2017.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 438/XXXI/2017 Rady Gminy Lesznowola z dnia 26 maja 2017 r. zmieniającej uchwałę Rady Gminy Lesznowola Nr 161/XIII/2015 z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Lesznowola.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 maja 2017 r. Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 438/XXXI/2017 zmieniającą uchwałę Rady Gminy Lesznowola Nr 161/XIII/2015 z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Lesznowola.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 27 w związku z 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”.

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. **Wyłącznym przedmiotem uchwały intencyjnej jest zakomunikowanie wszczęcia procesu planistycznego oraz 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. umożliwić 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 roli uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany oraz obowiązku 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 (...) 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).

W okolicznościach niniejszej sprawy należy mieć przede wszystkim na uwadze, że uchwałą Nr 438/XXXI/2017 Rada Gminy Lesznówola dokonała zmiany własnej uchwały Nr 161/XIII/2015 z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie kwestionując faktu, że organ stanowiący gminy był właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, trzeba natomiast wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle określonych zasad.

Uchwała intencyjna, jako inicjująca procedurę sporządzania przyszłego aktu prawa miejscowego, musi jednoznacznie określać co jest jej przedmiotem. Wobec powyższego, jeśli organ stanowiący gminy stwierdzi konieczność nowelizacji jej treści – uchwała zmieniająca uchwałę intencyjną musi jasno wskazywać wprowadzane zmiany, przesądzając, które postanowienia są uchylane, bądź jakie otrzymują brzmienie. Precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna uchwały intencyjnej będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały intencyjnej i uchwały ją zmieniającej.

Na podstawie § 1 pkt 1 i 2 uchwały Nr 438/XXXI/2017 Rada Gminy Lesznówola zmieniła tytuł uchwały intencyjnej z 10 listopada 2015 r., stanowiąc, że przystępuje się do sporządzenia planu miejscowego, a nie – jak pierwotnie uchwalono – do zmiany planu, oraz dostosowała podstawę prawną uchwały zmienianej do powyższej nowelizacji (z preambuły uchwały Nr 161/XIII/2015 wykreślono art. 27 ustawy o p.z.p.). Z kolei na mocy § 1 pkt 3 uchwały zmieniającej **nadano nowe brzmienie § 1 uchwały Nr 161/XIII/2015**, wyznaczając nowe granice obszaru, który będzie objęty przyszłym planem miejscowym.

Jednocześnie z opisanymi wyżej zmianami Rada Gminy Lesznówola postanowiła w § 1 pkt 4 uchwały zmieniającej, że „Odstępuje się od sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określonego w uchwale Nr 161/XIII/2015 Rady Gminy Lesznówola z dnia 10 listopada 2015 r. z wyłączeniem terenu określonego w § 1.1 i na załączniku do uchwały o którym mowa w § 1.2”. Zdaniem organu nadzoru na podstawie tak sformułowanego przepisu nie sposób określić treści normatywnej uchwały intencyjnej, bowiem w tym celu konieczne byłoby

przyjęcie założenia, że w pewnym okresie uchwała Nr 161/XIII/2015 obowiązywała zarówno w brzmieniu pierwotnym jak i zmienionym.

Organ nadzoru wskazuje, że z dniem podjęcia uchwały Nr 438/XXXI/2017, Rada Gminy Lesznówola nadała uchwale Nr 161/XIII/2015 z dnia 10 listopada 2015 r. brzmienie wynikające z uchwały zmieniającej. Skoro treść § 1 uchwały Nr 161/XIII/2015 została zastąpiona treścią określoną w uchwale zmieniającej, to nie istnieje możliwość, by dokonać logicznej wykładni § 2 dodanego do uchwały Nr 161/XIII/2015, bowiem postanowienia tego przepisu przeczą sobie wzajemnie. Zapis dodanego § 2, zgodnie z którym „Odstępuje się od sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określonego w uchwale Nr 161/XIII/2015 Rady Gminy Lesznówola z dnia 10 listopada 2015 r. (...)” – należałoby interpretować w ten sposób, że gmina odstąpiła od sporządzenia planu miejscowego dla obszaru określonego w zmienionej uchwale, bowiem – jak podkreślono wyżej – od dnia podjęcia uchwały Nr 438/XXXI/2017 treść normatywną uchwały intencyjnej z 10 listopada 2015 r. należy odczytywać z uwzględnieniem zmian uchwalonych 26 maja 2017 r. Przy takiej wykładni nie sposób natomiast logicznie zinterpretować postanowienia § 2 *in fine* dodanego do uchwały Nr 161/XIII/2015, stanowiącego, że odstąpienie od sporządzenia planu miejscowego nie dotyczy terenu określonego w uchwale zmieniającej.

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że zapisy uchwały Nr 438/XXXI/2017 Rady Gminy Lesznówola z dnia 26 maja 2017 r. nie pozwalają na ustalenie treści normatywnej uchwały intencyjnej w zmienionym brzmieniu, a w konsekwencji na określenie obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.

Należy ponadto zauważyć, że wyznaczenie przebiegu granic obszaru przystąpienia zostało dokonane poprzez odwołanie do załącznika graficznego. Porównanie jego treści z opisem zawartym w § 1 ust. 2 uchwały Nr 161/XIII/2015 w zmienionym brzmieniu wskazuje, że przebieg granicy opisany w części tekstowej i wyznaczony na rysunku są rozbieżne. Zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały granica obszaru, którego ma dotyczyć przyszły akt prawa miejscowego, „(...) została wyznaczona na załączniku graficznym literami: A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, R, S, T (...)”, podczas gdy na załączniku graficznym obszar ten został wyznaczony dodatkowo literami U, W i A.

W okolicznościach niniejszego postępowania nadzorczego należy również odnieść się do dopuszczalnego zakresu przedmiotowego uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego. Analizując powyższe zagadnienie należy mieć na uwadze brzmienie art. 7 Konstytucji RP ustanawiającego zasadę legalizmu (praworządności), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, jak również regulacje art. 87 i 94 Konstytucji RP, które stanowią, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa są Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także – na obszarze działania organów, które je ustanowiły – akty prawa miejscowego. Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

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, a procedura planistyczna powinna zostać poprzedzona odpowiednią uchwałą intencyjną (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.). Szczególny nacisk należy natomiast położyć na zakres upoważnienia ustawowego do podjęcia uchwały intencyjnej.

Jak obszernie wyjaśniono we wcześniejszej części niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, uchwała intencyjna wszczyna procedurę uchwalenia planu miejscowego, a jej wyłącznym

przedmiotem jest określenie granic obszaru objętego przyszłym aktem prawa miejscowego. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określają ustawy, a w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – ustawa o p.z.p. Jednym z podstawowych przepisów w tym zakresie jest natomiast art. 15 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ww. ustawy „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem*”, natomiast w art. 15 ust. 2 i 3 ustawodawca określił, odpowiednio, obligatoryjne i fakultatywne ustalenia planu miejscowego. Wobec faktu, że treść normatywna planu miejscowego została określona przez ustawodawcę w przepisach rangi ustawowej, należy stwierdzić, że w przypadku gdy uchwała intencyjna dotyczy przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego, nie zaś przystąpienia do sporządzenia jego zmiany, brak jest podstaw prawnych do ograniczania zakresu przyszłego aktu prawa miejscowego do ustaleń wynikających z art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p.

W związku z powyższym w wyniku wprowadzenia do uchwały Nr 161/XIII/2015 zmian, zgodnie z którymi przystępuje się do sporządzenia planu miejscowego dla części obrębu Lesznowola, jednostka ewidencyjna Lesznowola, regulacja § 2 ww. uchwały w brzmieniu obowiązującym przed zmianą (§ 3 po nowelizacji), jest bezprzedmiotowa. Co więcej, poprzez wskazanie, że przedmiotem planu miejscowego będzie ustalenie przeznaczenia terenów oraz określenie sposobu ich zagospodarowania i zabudowy w zakresie wyszczególnionym w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., organ stanowiący gminy przesądził, że przyszły akt prawa miejscowego będzie dotyczyć wyłącznie ustaleń, o których mowa w ww. przepisie. Językowa wykładnia tak sformułowanego przepisu prowadzi zatem do wniosku, że przy sporządzaniu planu miejscowego nie będą brane pod uwagę np. wymogi art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., a zatem nie będzie on uwzględniał zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy czy wymogów wynikających z przepisów odrębnych odnoszących się do obszaru objętego planem. Zaistniały stan należy zatem uznać za naruszający prawo w stopniu istotnym.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy Lesznowola podejmując uchwałę zmieniającą nie zachowała ciągłości numeracji jednostek redakcyjnych, uchwalając po paragrafie 1. paragraf 3., z pominięciem paragrafu 2.

Ponadto zaznaczyć należy, iż skoro w:

- § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej wprowadza się zmianę tytułu uchwały zmienianej, to uchwała zmieniająca winna uwzględniać powyższą okoliczność,
- § 1 pkt 2 uchwały zmieniającej dokonano zmiany podstawy prawnej podjęcia uchwały zmienianej, to uchwała zmieniająca nie może po raz kolejny przywoływać art. 27 ustawy o p.z.p.

Trzeba również nadmienić, iż zdaniem organu nadzoru w sposób nieprawidłowy wprowadzono treść załącznika graficznego, o którym mowa w uchwale zmieniającej. W tej sytuacji z treści obu uchwał wynika, że obowiązują dwa odmienne w swych ustaleniach załączniki graficzne.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Lesznowola Nr 438/XXXI/2017 z dnia 26 maja 2017 r. *zmieniającej uchwałę Rady Gminy Lesznowola Nr 161/XIII/2015 z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Lesznowola*, 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 Szipiera