



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 czerwca 2017 r.

LEX-I.4131.186.2017.JZ

Rada Miejska w Błoniu  
ul. Rynek 6  
05 – 870 Błonie

### 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 XXXVI/300/14 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 12 czerwca 2017 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Błonie – ul. Wiejska”.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 czerwca 2017 r. Rada Miejska w Błoniu podjęła uchwałę Nr XXXVI/300/14 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Błonie – ul. Wiejska”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 i 4 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. **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 nieruchomości 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).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Błoniu podjęła w dniu 12 czerwca 2017 r. uchwałę Nr XXXVI/300/14 o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego dla części obszaru miasta, opisując w § 1 ust. 1 ww. uchwały przebieg granic obszaru objętego przystąpieniem. Zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały intencyjnej powyższe granice powinny zostać również wyznaczone w załączniku graficznym nr 1. Z materiałów przesłanych organowi nadzoru wynika natomiast, że załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXVI/300/14 stanowi „Analiza dotycząca zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Błonie – ul. Wiejska”, co stoi w oczywistej sprzeczności z zapisami § 1 ust. 1 uchwały.

Wśród dokumentów przesłanych organowi nadzoru wraz z uchwałą Nr XXXVI/300/14 znajdował się również rysunek przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu miejscowego, który jednak – zgodnie z nadanym mu tytułem – stanowił załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXVI/300/17 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 12 czerwca 2017 r., a zatem do uchwały o innym numerze niż uchwała intencyjna przedstawiona wojewodzie. Załączenie ww. rysunku do uchwały nie może zatem zostać uznane za wypełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p.

**Z powyższego bezsprzecznie wynika, że Rada Miejska w Błoniu nie uchwaliła załącznika graficznego do uchwały intencyjnej, który powinien stanowić jej integralną część, a tym samym nie dokonała jednoznacznej identyfikacji obszaru objętego przyszłym planem miejscowym.** Z podjętej uchwały, już na wstępnym etapie tworzenia przyszłego aktu prawa miejscowego, nie jest wiadome w odniesieniu do jakiego obszaru ma być przeprowadzona procedura sporządzania planu miejscowego, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.

W związku z powyższym organ nadzoru stwierdza, że nie jest możliwe rozpoczęcie, a następnie kontynuowanie procedury sporządzania planu miejscowego zainicjowanej uchwałą Nr XXXVI/300/14 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 12 czerwca 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 należy wskazać, że porównanie treści załącznika nr 1 do uchwały Nr XXXVI/300/17 Rady Miejskiej w Błoniu z opisem granic obszaru przystąpienia zawartym w § 1 ust. 1 uchwały wskazuje, że przebieg wschodniej i zachodniej granicy obszaru przystąpienia wyznaczony na rysunku jest na niektórych odcinkach niezgodny z opisem wynikającym z części tekstowej uchwały, a mianowicie:

- zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały wschodnia granica obszaru objętego przystąpieniem przebiega m.in. „(...) wzdłuż wschodniej granicy działki ewidencyjnej nr 33 (...)”, podczas gdy w załączniku graficznym jest ona wyznaczona m.in. wzdłuż wschodniej granicy działki ewidencyjnej nr 39,
- zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały zachodnia granica obszaru przystąpienia przebiega w kierunku północnym m.in. „(...) wzdłuż zachodniej granicy drogowej działki ewidencyjnej nr 81 z obrębem 17 i północnej granicy drogowej działki ewidencyjnej nr 61 (...)”, podczas gdy zachodnia granica działki nr 81 nie ma punktu styczności z granicą działki nr 61.

Ponadto organ nadzoru podkreśla, że Rada Miejska w Błoniu uchwaliła bez podstawy prawnej 3 załączniki do uchwały Nr XXXVI/300/14 w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego, tj.:

- analizę dotyczącą zasadności przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (wspomniany w poprzedniej części rozstrzygnięcia nadzorczego załącznik nr 1 do uchwały),
  - analizę stopnia zgodności rozwiązań przewidywanych w miejscowym planie z ustaleniami studium (załącznik nr 2),
  - ustalenia dotyczące niezbędnego zakresu prac planistycznych (załącznik nr 3),
- nie wspominając jednocześnie w treści uchwały, że którekolwiek z ww. opracowań stanowi załącznik do uchwały intencyjnej.

Oceniając dopuszczalny zakres przedmiotowy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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.

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.). W okolicznościach niniejszego postępowania nadzorczego należy natomiast położyć szczególny nacisk na zakres upoważnienia ustawowego do podjęcia uchwały intencyjnej.

Jak obszernie wyjaśniono we wcześniejszych częściach 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). Stosownie do art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p. integralną częścią uchwały, o której mowa w art. 14 ust. 1 ww. ustawy, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Przywołany przepis jednoznacznie wskazuje, że ustawodawca określił części, z których składa się uchwała intencyjna, oraz wskazał jakiego rodzaju ustalenia powinny przybrać formę załączników do niej. Obowiązująca ustawa o p.z.p. nie daje zatem podstaw prawnych do uchwalenia innych załączników do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego niż określone w art. 14 ust. 2 ww. aktu.

Za słusznością stanowiska organu nadzoru przemawia ponadto regulacja art. 14 ust. 5 ustawy o p.z.p., z którego jednoznacznie wynika, że analizy dotyczące zasadności przystąpienia

do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium oraz ustalenie niezbędnego zakresu prac planistycznych powinny zostać sporządzone przez organ wykonawczy gminy i mieć miejsce przed podjęciem uchwały, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Błoniu Nr XXXVI/300/14 z dnia 12 czerwca 2017 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Błonie – ul. Wiejska”, 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

