



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 1 sierpnia 2017 r.

LEX-I.4131.213.2017.JZ

Rada Miejska w Serocku  
ul. Rynek 21  
05 – 140 Serock

### 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 353/XXXIV/2017 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 30 czerwca 2017 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Serock – obszar B, uchwalonego uchwałą Nr 165/XVII/2016 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 28 stycznia 2016 roku”, w zakresie ustaleń § 1 ust. 2 pkt 1.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2017 r. Rada Miejska w Serocku podjęła uchwałę Nr 353/XXXIV/2017 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Serock – obszar B, uchwalonego uchwałą Nr 165/XVII/2016 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 28 stycznia 2016 roku”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 14 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 27 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. 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 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 niniejszego postępowania nadzorczego należy odnieść się do dopuszczalnego zakresu przedmiotowego uchwały intencyjnej w kontekście problematyki, która w świetle obowiązujących przepisów może zostać uregulowana uchwałą w sprawie planu miejscowego lub jego zmiany. 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. Usytuowanie aktów prawa miejscowego w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego oznacza, że nie mogą one być sprzeczne z przepisami hierarchicznie wyższymi.

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 zmiany planu miejscowego, 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.). 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 zmiany 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 (...)*”, natomiast w art. 15 ust. 2 i 3 ustawodawca określił, odpowiednio, obligatoryjne i fakultatywne ustalenia planu miejscowego.

Do 11 września 2015 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774 ze zm.), zwanej dalej „*ustawą krajobrazową*” – jednym z fakultatywnych ustaleń planu miejscowego było określenie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Na mocy przepisów wspomnianej ustawy krajobrazowej ustawodawca znowelizował m.in. ustawę o p.z.p., odbierając radom gmin kompetencję do określania ww. zasad i warunków w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a stanowiąc, że tego rodzaju ustalenia rada gminy może określić w formie odrębnej uchwały, podejmowanej w oparciu o dodane ustawą krajobrazową przepisy art. 37a – 37e ustawy o p.z.p.

Tymczasem stosownie do postanowień § 1 ust. 2 pkt 1 kwestionowanej uchwały Nr 353/XXXIV/2017 zakres przyszłej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Serock – obszar B „*(...) obejmie ustalenia planu: 1) określające zasady kształtowania i ochrony ład przestrzennego i przestrzeni publicznych, w zakresie warunków sytuowania i gabarytów wolnostojących nośników reklamowych, zawarte w § 10 pkt 1) zmienianej uchwały (...)*”. Z uzasadnienia uchwały intencyjnej wynika jednocześnie, że to właśnie wejście w życie ustawy krajobrazowej i fakt, że „*(...) Rada Miejska utraciła legitymację prawną do określania warunków i zasad sytuowania wolnostojących nośników reklamowych w drodze zapisów planu miejscowego (...)*” były jednym z powodów przystąpienia do zmiany planu miejscowego, a „*Przeprowadzana zmiana ma za zadanie ujednoczenie przepisów prawa miejscowego w tym zakresie oraz dostosowanie planu do obowiązujących przepisów prawa, ponieważ plany miejscowe uchwalane przez Radę Miejską w Serocku po wejściu w życie przywołanej ustawy, nie zawierają już regulacji w zakresie zasad i warunków sytuowania wolnostojących nośników reklamowych*”.

Odnosząc się do powyższego, organ nadzoru wskazuje, że dopuszczalny przedmiot miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a co za tym idzie – uchwał je zmieniających, został wyznaczony przepisami powszechnie obowiązującymi, w tym przede wszystkim wspomnianym wyżej art. 15 ustawy o p.z.p. Skoro zatem – co zauważa również Rada Miejska w Serocku – w wyniku nowelizacji ustawy o p.z.p. radę gmin utraciły kompetencję do określania zasad i warunków sytuowania m.in. wolnostojących nośników reklamowych w miejscowych planach, należy uznać, że utraciły one również podstawę prawną do uchylania zasad uchwalonych przed wejściem w życie ustawy krajobrazowej, tym bardziej, że z woli samego ustawodawcy ustalenia planów miejscowych obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy krajobrazowej zachowały moc. Wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisów określających ww. zasady stanowi formę regulacji kwestii związanych z sytuowaniem wolnostojących nośników reklamowych, co oznacza, że organ stanowiący gminy musi wykazać się legitymacją prawną do podjęcia tego rodzaju uchwały. W analizowanym przypadku podstawa taka ustała z dniem 11 września 2015 r.

Wobec braku kompetencji do regulowania kwestii sytuowania wolnostojących nośników reklamowych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, bezpodstawne są również zapisy § 1 ust. 2 pkt 1 kwestionowanej uchwały intencyjnej wskazujące, że zmiana planu

miejscowego będzie dotyczyła właśnie ww. zasad. Stan zaistniały po podjęciu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Serock – obszar B należy zatem uznać za naruszający prawo w stopniu istotnym, co na mocy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym winno skutkować wyeliminowaniem nieważnych zapisów z obrotu prawnego.

Na marginesie wypada również zwrócić uwagę na niekonsekwencję działań podjętych przez Radę Miejską w Serocku. Jak wynika z uzasadnienia uchwały intencyjnej, celem wszczętej procedury planistycznej ma być m.in. dostosowanie prawa miejscowego do znowelizowanych przepisów powszechnie obowiązujących. Analiza zapisów uchwały intencyjnej wskazuje natomiast, że wspomniane dostosowanie ma polegać wyłącznie na wyeliminowaniu z obrotu prawnego warunków sytuowania wolnostojących nośników reklamowych określonych w § 10 pkt 1 planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr 165/XVII/2016 z dnia 28 stycznia 2016 r., podczas gdy w kolejnym punkcie tej samej jednostki redakcyjnej planu miejscowego miasta Serock – obszar B, tj. w § 10 pkt 2, określone zostały zasady budowy ogrodzeń, których również dotyczyła nowelizacja wprowadzona ustawą krajobrazową.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Serocku Nr 353/XXXIV/2017 z dnia 30 czerwca 2017 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Serock – obszar B, uchwalonego uchwałą Nr 165/XVII/2016 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 28 stycznia 2016 roku”, w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w części objętej stwierdzeniem nieważności, 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

