



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 października 2017 r.

LEX-I.4131.269.2017.JZ

**Rada Gminy Staroźreby**  
**ul. Płocka 18**  
**09 – 440 Staroźreby**

### **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 157/XXVIII/2017 Rady Gminy Staroźreby z dnia 22 września 2017 r. „w sprawie: przystąpienia do sporządzenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów przy drodze krajowej Nr 10 w miejscowościach: od Dłużniewo Małe do Nowa Góra” – w zakresie ustaleń § 2 ust. 2.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 22 września 2017 r. Rada Gminy Staroźreby podjęła uchwałę Nr 157/XXVIII/2017 „w sprawie: przystąpienia do sporządzenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów przy drodze krajowej Nr 10 w miejscowościach: od Dłużniewo Małe do Nowa Góra”.

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

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy organ nadzoru wskazuje, że w § 2 ust. 2 uchwały 157/XXVIII/2017 Rada Gminy Staroźreby postanowiła, że „Przedmiot planu określa się zgodnie z § 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...)”.

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 (ewentualnie 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 wcześniejszej części niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, uchwała intencyjna wszczyna procedurę uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany, a jej wylącznym przedmiotem jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą). Wobec powyższego brak jest podstaw prawnych by w tego rodzaju akcie regulować przedmiot przyszłego planu miejscowego (ewentualnie jego zmiany), co Rada Gminy Staroźreby uczyniła w § 2 ust. 2 uchwały Nr 157/XXVIII/2017, wykraczając poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Należy również wskazać, że regulując ww. kwestię powołano się na zgodność z § 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., podczas gdy taka jednostka redakcyjna nie istnieje.

Ponadto – zakładając, że intencją uchwałodawcy było powołanie się na art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. – należy podkreślić, że wprowadzając tego rodzaju zapis 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, co na mocy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oznacza konieczność wyeliminowania części uchwały z obrotu prawnego.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Staroźreby Nr 157/XXVIII/2017 z dnia 22 września 2017 r. „w sprawie: przystąpienia do sporządzenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów przy drodze krajowej Nr 10 w miejscowościach: od Dłużniewo Małe do Nowa Góra”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym 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 Szipera