



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 8 listopada 2017 r.

LEX-I.4131.305.2017.JF

**Rada Miejska w Piasecznie
ul. Kościuszki 5
05 - 500 Piaseczno**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1169/XXXIX/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z 18 października 2017 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami Jana Pawła II, Wojska Polskiego, Sienkiewicza, torami kolejowymi Warszawa Radom (obszar A6, A7, A10, A11, A15, A28, A29) – etap I, zatwierdzonego Uchwałą Nr 532/XXXI/2012 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 16.05.2012 r. w granicach terenów oznaczonych w tym planie symbolami IUP i 3U”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 października 2017 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1169/XXXIX/2017 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami Jana Pawła II, Wojska Polskiego, Sienkiewicza, torami kolejowymi Warszawa Radom (obszar A6, A7, A10, A11, A15, A28, A29) – etap I, zatwierdzonego Uchwałą Nr 532/XXXI/2012 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 16.05.2012 r. w granicach terenów oznaczonych w tym planie symbolami IUP i 3U”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 i 2, art. 15 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.), 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 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989, „Rola 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 właściwego 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 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 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 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 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 przedmiotowa uchwała zawiera niejednoznaczne i wzajemnie sprzeczne ustalenia dotyczące określenia:

- celu, w jakim została podjęta, tj. z ustaleń uchwały nie wynika, czy inicjuje ona procedurę sporządzenia zmiany obowiązującego planu miejscowego, czy też procedurę sporządzenia nowego planu miejscowego;
- przedmiotu i zakresu sporządzanego przyszłego planu miejscowego, bądź zmiany obowiązującego planu miejscowego.

Z tytułu uchwały oraz z ustaleń zawartych w:

- § 1 uchwały, w brzmieniu: „Przystępuje się do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami Jana Pawła II, Wojska Polskiego, Sienkiewicza, torami kolejowymi Warszawa Radom (obszar A6, A7, A10, A11, A15, A28, A29) - etap I zatwierdzonego Uchwała nr 532/XXXI/2012 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 16.05.2012 r. w granicach terenów oznaczonych w tym planie symbolami IUP i 3U.”;
- § 2 uchwały, w brzmieniu: „Granice obszaru objętego przystąpieniem do sporządzania zmiany planu oznaczono literami ABCDEFA na załączniku graficznym będącym integralną częścią niniejszej uchwały.”;
- § 3 uchwały, w brzmieniu: „Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmuje problematykę zasad zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie powierzchni biologicznie czynnej, wysokości zabudowy, spadku dachu, wykończenia elewacji, wskaźników intensywności zabudowy, wskaźników parkingowych oraz zasad obsługi komunikacyjnej i odprowadzenia wód deszczowych.”,

wynika, iż przystąpiono do sporządzenia zmiany już obowiązującego planu miejscowego, przy czym w podstawie prawnej uchwały, nie przywołano art. 27 ustawy o p.z.p., upoważniającego do sporządzenia zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz art. 15 ustawy o p.z.p., co oznacza, że podjęta ona została w celu sporządzenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie zaś w celu zmiany planu już obowiązującego.

W związku ze wskazanymi powyżej rozbieżnościami, stwierdzić należy, iż nie jest wiadomym, czy doszło do rozpoczęcia procesu sporządzenia: zmiany obowiązującego planu miejscowego obejmującego zawężony zakres o którym mowa w § 3 uchwały, czy też nowego planu miejscowego, zawierającego wszystkie ustalenia, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru wskazuje, że w przypadku, gdyby intencją Rady Miejskiej w Piasecznie było dokonanie zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w wyniku którego część zapisów planu zmienianego, w dalszym ciągu będzie obowiązywać, to istotnie będzie to zmiana planu miejscowego, jednakże w tym stanie faktycznym, w podstawie prawnej podjętej uchwały, obok przywołanego art. 14 ust. 1 i 2, winien zostać przywołany art. 27 ustawy o p.z.p., upoważniający do sporządzenia zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z kolei, jeżeli zamierzeniem Rady było uchwalenie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to błędny jest tytuł przedmiotowej uchwały oraz sama treść odwołująca się do sformułowania „zmiana”.

Organ nadzoru wskazuje, iż w oparciu o podstawy prawne, jak również samą treść uchwały, brak jest możliwości uchwalenia zarówno nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i sporządzenia zmiany ustaleń miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami Jana Pawła II, Wojska Polskiego, Sienkiewicza, torami kolejowymi Warszawa Radom (obszar A6, A7, A10, A11, A15, A28, A29) – etap I, zatwierdzonego Uchwałą Nr 532/XXXI/2012 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 16.05.2012 r. w granicach terenów oznaczonych w tym planie symbolami 1UP i 3U”.

Oceniając dopuszczalny zakres przedmiotowy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany), 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 położyć szczególny nacisk zarówno na przedmiot, jak również 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 planem. Wobec powyższego brak jest podstaw prawnych by w tego rodzaju akcie regulować przedmiot oraz zakres ustaleń przyszłego planu miejscowego, co Rada Miejska w Piasecznie uczyniła w § 2 uchwały Nr 1169/XXXIX/2017, wykraczając poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.

W przypadku dokonywania zmiany planu miejscowego możliwe jest określenie zakresu dokonywanej zmiany (np. poprzez wskazanie konkretnej jednostki redakcyjnej uchwały zmienianej, czy też wybranego zagadnienia), który ma na celu jednoznaczną identyfikację przedmiotu podjętej uchwały, w odniesieniu do którego sformułowane zostaną nowe ustalenia, a także przeprowadzona zostanie procedura wskazana w art. 17 ustawy o p.z.p. W tej sytuacji w podstawie prawnej podejmowanej uchwały winien jednak zostać przywołany art. 27 ustawy o p.z.p. Organ nadzoru wskazuje, że fakt ten ma szczególne znaczenie przede wszystkim dla społeczności lokalnej, a także organów i podmiotów współpracujących przy projekcie uchwały, które, w przypadku dokonywania zmiany planu miejscowego, mają możliwość wypowiedzenia się w przypadku sporządzenia nowego planu w odniesieniu do całego obszaru nim objętego, zaś w przypadku dokonywania zmiany planu miejscowego tylko i wyłącznie w zakresie dokonywanej zmiany.

Ponadto należy wskazać, że skoro intencją uchwałodawcy było powołanie się na art. 15 ustawy o p.z.p. i uchwalenie **nowego** miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to brak jest tym samym możliwości wprowadzenia zapisu § 3 uchwały, który prowadzi do wniosku, że przy sporządzaniu planu miejscowego nie będą brane pod uwagę, wszystkie wymogi określone w tym przepisie, a jedynie wybrane zagadnienia.

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 uchwały z obrotu prawnego.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż to Rada Miejska w Piasecznie, a nie Wojewoda Mazowiecki, musi zdecydować, w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, czy rozpoczyna proces sporządzenia: zmiany obowiązującego planu miejscowego, czy też jej zamiarem jest sporządzenie nowego planu miejscowego.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1169/XXXIX/2017 z 18 października 2017 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami Jana Pawła II, Wojska Polskiego, Sienkiewicza, torami kolejowymi Warszawa Radom (obszar A6, A7, A10, A11, A15, A28, A29) – etap I, zatwierdzonego Uchwałą Nr 532/XXXI/2012 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 16.05.2012 r. w granicach terenów oznaczonych w tym planie symbolami IUP i 3U”, 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

