



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 20 listopada 2017 r.

WNP-I.4131.327.2017.MO

Rada Gminy Szydłowo
ul. Mazowiecka 61
06 – 516 Szydłowo

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 XXIX/164/2017 Rady Gminy Szydłowo z 24 października 2017 r. w sprawie *przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Giednia, gmina Szydłowo.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 października 2017 r. Rada Gminy Szydłowo podjęła uchwałę Nr XXIX/164/2017 w sprawie *przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Giednia, gmina Szydłowo.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 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 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 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 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 w § 2 uchwały Nr XXIX/164/2017 Rada Gminy Szydłowo postanowiła, że „Opracowanie

obejmuje problematykę wskazaną w art. 15 ust. 2 i ust. 3 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 **wyłącznym** przedmiotem jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą). Wobec powyższego brak jest podstaw prawnych by w tego rodzaju akcie regulować przedmiot oraz cel przyszłego planu miejscowego (ewentualnie jego zmiany), co Rada Gminy Szydłowo uczyniła w § 2 uchwały Nr XXIX/164/2017, wykraczając poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.

Ponadto powołując się na problematykę, o której mowa w **art. 15 ust. 2 i ust. 3** 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. przepisach. 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 oraz brakiem części graficznej i uzasadnienia uchwały uchwalającej plan miejscowy.

Ponadto, z treści uchwały nie wynika, która uchwała jest przedmiotem zmiany. Powyższe dotyczy nie tylko numeru oraz daty podjęcia uchwały będącej przedmiotem zmiany, wraz z datą jej publikacji w dzienniku urzędowym, ale również nazwy planu miejscowego umożliwiającego jego identyfikację. Powyższe nie wynika zarówno z tytułu podjętej uchwały, jak również z jej ustaleń zawartych w § 1 ust. 1, w brzmieniu: „Przystępuje się do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Giednia, gmina Szydłowo.”, jak też z jej załącznika graficznego. Organ nadzoru wskazuje, że fakt ten ma szczególne znaczenie dla społeczności lokalnej, a także organów i podmiotów współpracujących przy sporządzaniu projektu zmiany planu miejscowego.

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.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że skoro intencją Rady Gminy Szydłowo było dokonanie zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w wyniku którego część zapisów planu zmienianego, w dalszym ciągu będzie obowiązywać,

to w tym stanie faktycznym, w podstawie prawnej podjętej uchwały, obok przywołanego art. 14 ust. 1, winien zostać przywołany art. 27 ustawy o p.z.p., upoważniający do sporządzenia zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Natomiast, jeżeli zamierzeniem Rady było uchwalenie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z brakiem przywołania art. 27 ustawy o p.z.p., to błędny jest tytuł przedmiotowej uchwały oraz sama treść odwołująca się do sformułowania „zmiana”.

Brak przywołania w podstawie prawnej uchwały, art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z przystąpieniem do sporządzenia zmiany obowiązującego planu miejscowego, wynikającym z tytułu i treści uchwały, stanowi o naruszenia tego przepisu ustawy o p.z.p. Tym samym nie jest możliwe rozpoczęcie, a następnie kontynuowanie procedury sporządzania zmiany obowiązującego planu miejscowego zainicjowanej przedmiotową uchwałą.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIX/164/2017 Rady Gminy Szydłowo z 24 października 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Giednia, gmina Szydłowo, 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