



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.336.2017.RM

Warszawa, 23 listopada 2017 r.

Rada Gminy Jabłonna
ul. Modlińska 152
05 - 110 Jabłonna

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 XLIV/405/2017 Rady Gminy Jabłonna z 30 października 2017 r. „w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna części wsi Jabłonna rejon ulic Zegrzyńskiej, Modlińskiej i Szkolnej”, w zakresie ustaleń § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały w odniesieniu do sformułowania „(...)”, a do których inwestor wykaże się posiadaniem prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2017 r. Rada Gminy Jabłonna podjęła uchwałę Nr XLIV/405/2017 „w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna części wsi Jabłonna rejon ulic Zegrzyńskiej, Modlińskiej i Szkolnej”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 i 4, w związku z art. 27 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. 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. umożliwić 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: „(...) 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);
- 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 § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały Nr XLIV/405/2017 Rada Gminy Jabłonna postanowiła, że „2. *Celem zmiany planu jest korekta ustaleń dotyczących: (...) 2) odprowadzenia ścieków sanitarnych*

– w zakresie dopuszczenia możliwości prowadzenia sieci kanalizacji sanitarnej po terenach innych niż drogi publiczne i wewnętrzne, a do których inwestor wykaże się posiadaniem prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.”.

Oceniając dopuszczalny zakres przedmiotowy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także 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 natomiast położyć szczególny nacisk na zakres upoważnienia ustawowego do podjęcia uchwały intencyjnej.

Jak obszernie wyjaśniono we wcześniejszej części niniejszego rozstrzygnięcia, uchwała intencyjna wszczyna procedurę uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany, a jej przedmiotem jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą).

Organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 17 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*quod vide* Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2006, str. 238-239). Ustawa o p.z.p. nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian planu miejscowego) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru, przy zastrzeżeniu, że zmiana planu miejscowego dotyczy pewnych fragmentów tegoż planu, zaś ustalenia uchwały zmieniającej współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami uchwały zmienianej. Zmiana planu miejscowego może również dotyczyć przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu wynikającego z art. 15 ustawy o p.z.p. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany planu miejscowego węższy od granic uchwały zmienianej. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on co prawda sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Powyższe oznacza, iż Rada Gminy Jabłonna przystępując do sporządzania zmiany planu miejscowego winna w sposób jednoznaczny określić zakres dokonywanej zmiany, który winien

dotyczyć albo całego obszaru objętego uchwałą zmienianą, opcjonalnie wybranych jej fragmentów. Organ uchwałodawczy ma również możliwość przystąpienia do sporządzania zmiany planu poprzez np. szczegółowe wskazanie planowanych zmian odnoszących się do konkretnych terenów, bądź jednostek redakcyjnych, przy czym katalog takich zmian musi uwzględniać istniejący, w dacie podejmowania uchwały, stan prawny.

Tymczasem podejmując przedmiotową uchwałę przystąpiono do sporządzania zmiany ustaleń dotyczących możliwości prowadzenia sieci kanalizacji sanitarnej po terenach innych niż drogi publiczne i wewnętrzne, przy czym z uchwały inicjującej proces zmiany planu wynika, iż możliwość ta dotyczyć będzie przypadków, w których inwestor wykaże się posiadaniem prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

W tym miejscu wskazać należy, iż definicję użytego w § 1 ust. 2 uchwały, *prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane*, zawiera art. 3 pkt 11 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 z późn. zm.), zgodnie z którym „*należy przez to rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych*”. Z kolei stosownie do dyspozycji art. 4 ww. ustawy „*każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami*”. Oświadczenie to składane jest pod rygorem odpowiedzialności karnej, przy czym jest ono warunkiem niezbędnym w celu uzyskania pozwolenia lub rozbiórkę obiektu budowlanego i stanowi obligatoryjny załącznik do wniosku o pozwolenie na budowę (*quod vide* art. 32 ust. 4 pkt 2 i art. 33 ust. 2 pkt 2).

Ustalenia planu miejscowego nie mogą regulować kwestii związanych z niezbędnymi załącznikami do wniosku o pozwolenie na budowę, bowiem kwestie te ustawodawca uregulował już w ustawie. Przystępując do sporządzania zmiany planu miejscowego w odniesieniu do regulacji z zakresu infrastruktury technicznej, warunkując je koniecznością wykazania się posiadaniem praw do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, wskazać należy, iż wykraczają one poza kompetencje określone w art. 15 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została tym samym podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 27 i art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP, bowiem Rada Gminy Jabłonna nie posiada podstaw prawnych do dokonywania zmian obowiązującego planu miejscowego w tym zakresie, a tym samym nie posiadała podstaw prawnych do wszczynania procedury sporządzania zmiany planu miejscowego w odniesieniu do regulacji z tego zakresu. 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 Nr XLIV/405/2017 Rady Gminy Jabłonna z 30 października 2017 r. „*w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna części wsi Jabłonna rejon ulic Zegrzyńskiej, Modlińskiej i Szkolnej*”, 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