



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 kwietnia 2018 r.

WNP-I.4131.39.2018.RM

Rada Gminy Długosiodło
ul. Tadeusza Kościuszki 2
07 – 210 Długosiodło

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232, z 2018 r. poz. 130)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/327/2018 Rady Gminy Długosiodło z 22 marca 2018 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło”, w zakresie ustaleń § 2.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 marca 2018 r. Rada Gminy Długosiodło podjęła uchwałę Nr XXVIII/327/2018 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy z dnia 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, który nie może budzić 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), zaś w przypadku zmiany planu ewentualnie określenie zakresu dokonywanej zmiany.** 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 dotyczy będąc ustaleni 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 uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z istotnym naruszeniem przepisów ustawy o p.z.p., z uwagi na treść § 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla poszczególnych zmian, o których mowa w § 1 może nastąpić uchwalenie

zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część działek lub ich fragmentów”.

Oceniając dopuszczalny zakres przedmiotowy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany 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, a procedura planistyczna powinna zostać poprzedzona odpowiednią uchwałą intencyjną (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), a także w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. do dokonania zmian w obowiązujących planach miejscowych. 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 jednoznaczne określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą), ewentualnie określenie zakresu dokonywanej zmiany. Tymczasem ustalenia zawarte w § 2 uchwały nie tylko ograniczają samodzielność i naruszają swobodę decydowania przez Radę Gminy Długosiodło o losach zainicjowanej procedury planistycznej związanej ze sporządzeniem zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego Uchwałą Nr XX/134/2004 Rady Gminy Długosiodło z 5 listopada 2004 r., to *de facto* umożliwiają również dokonanie takich zmian w innych, w rozumieniu węższych, granicach niż określone w załącznikach nr 1 – 6, o których mowa w § 1 ust. 2 uchwały, w tym także obejmujących jedynie „część działek” a nawet jedynie „ich fragmentów”.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że skoro z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika zatem, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie planu miejscowego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych, to tym samym rada gminy może, w toku sporządzania planu miejscowego, w miarę potrzeby dokonywać zmian, co do obszaru objętego projektem planu (wyrok NSA z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 81/13). Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż tylko rada gminy może dokonywać zmian, w drodze podjęcia stosownej uchwały związanej z przystąpieniem do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynikających z potrzeby określenia granic obszarów objętych ewentualnymi etapami (w rozumieniu częściami, fragmentami terenów) w odniesieniu, do których zainicjowano, w sposób właściwy, procedurę sporządzania zmian w obowiązującym obecnie planie miejscowym.

Z ustaleń § 1 ust. 2 uchwały wynika, że „*Granice obszarów objętych sporządzaniem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło określają załączniki nr 1 – 6 do niniejszej uchwały.*” Tak określony, przez Radę Gminy Długosiodło obszar wiąże organ wykonawczy gminy przy sporządzaniu zmiany planu miejscowego. Tymczasem z treści § 2 uchwały, wynika dowolność w przyjęciu granic uchwalania, a więc również sporządzania zmiany projektu planu miejscowego, przez organ wykonawczy gminy, przed podjęciem stosownej uchwały przez Radę Gminy Długosiodło.

Z przepisu art. 14 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., ale również art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że inicjatywa w zakresie uchwalenia zmiany planu należy do rady

gminy, która podejmuje uchwałę realizowaną w kolejnych etapach przez organ wykonawczy gminy. Tak więc organ wykonawczy jest odpowiedzialny za prowadzenie procedury planistycznej, natomiast samo sporządzenie projektu zmiany planu jest projektowaniem zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu art. 5 ustawy o p.z.p. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawnym o charakterze wewnętrznym, wszczyna procedurę uchwalenia planu i jest skierowana wyłącznie do organu wykonawczego gminy, jednak organ wykonawczy nie może w sposób dowolny decydować o obszarach uchwalenia zmiany planu oraz kolejności ich sporządzania i przedkładania do uchwalenia.

Jeżeli zatem Rada Gminy Długosiodło, chce dokonać zmian w zakresie określenia nowych granic obszarów wskazanych w uchwale intencyjnej, to winna podjąć stosowną uchwałę delimitującą nowe granice, bądź też zdecydować o wyodrębnieniu poszczególnych obszarów (uchwała zmieniająca uchwałę o przystąpieniu do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Zważyć przy tym należy, iż granice obszaru objętego projektem planu, wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzenia wiążą bowiem organy gminy w procedurze jego sporządzenia i uchwalenia.

Podjęcie uchwały na podstawie art. 14 ust. 1 i 2, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., **jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia zmiany planu, inicjującym proces tworzenia zmiany aktu prawa miejscowego.** Przedmiotem tej uchwały jest jednoznaczne określenie granic obszaru objętego zmianą planu. **Rolą tej uchwały jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura.** Tymczasem zapis § 2 kwestionowanej uchwały narusza w sposób istotny ww. przepisy, bowiem wskazuje na możliwość etapowania obszaru objętego projektem planu przez organ wykonawczy gminy, przed podjęciem stosownej uchwały przez uprawnioną do tego Radę Gminy Długosiodło.

Wobec powyższego brak jest podstaw prawnych do regulacji, o której mowa w § 2 uchwały. Powyższe wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego uznać należy za naruszające 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 XXVIII/327/2018 Rady Gminy Długosiodło z 22 marca 2018 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło”, 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 Szipiera