



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 16 sierpnia 2019 r.

WNP-I.4131.154.2019.MO

**Rada Gminy w Wiśniewie**  
**Wiśniewo 86**  
**06 – 521 Wiśniewo**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 i 1309)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr IX/47/2019 Rady Gminy w Wiśniewie z 1 sierpnia 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo dla obrębów Kosiny Kapiczne, Kosiny Bartosowe, Stare Kosiny i Żurominek, w zakresie ustaleń § 2 ust. 2.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 1 sierpnia 2019 r. Rada Gminy w Wiśniewie podjęła uchwałę Nr IX/47/2019 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo dla obrębów Kosiny Kapiczne, Kosiny Bartosowe, Stare Kosiny i Żurominek.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Zgodnie z 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 sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmiany).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem inicjującym proces tworzenia przyszłego aktu prawa miejscowego. **Przedmiotem uchwały intencyjnej jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem lub jego zmianą. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru objętego projektem planu lub jego zmiany. Załącznik graficzny został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu, do którego odnosi się uchwała intencyjna i następująca po niej procedura.**

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością uregulowanego w ustawie trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Uchwała intencyjna stanowi podstawę do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, że sporządzony, a następnie uchwalony, plan lub jego zmiana powinien być zgodny z tą uchwałą. Powyższe wynika z art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., zaś w przypadku zmiany planu miejscowego – także z przepisu art. 27 ww. ustawy. Dlatego też określenie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny na załączniku graficznym do uchwały inicjującej proces sporządzania takiego planu.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy wskazać, iż Rada Gminy w Wiśniewie w dniu 1 sierpnia 2019 r. podjęła uchwałę intencyjną Nr IX/47/2019, postanawiając w § 1 ust. 2, że „*Granice obszaru objętego sporządzeniem planu określa załącznik Nr 1 do uchwały.*”. Na załączniku graficznym do uchwały wyznaczono w jednoznaczny sposób granice obszaru przyszłego planu miejscowego.

W tym miejscu należy podkreślić, że z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że to rada gminy jest ustawowo odpowiedzialna za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i posiada – w granicach prawa – samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych. Tymczasem, stosownie do § 2 ust. 2 uchwały intencyjnej, w brzmieniu: „*2. Dopuszcza się podział opracowania na odrębne części.*”, Rada Gminy w Wiśniewie, dopuszcza sporządzenie przyszłego planu miejscowego w odrębnych częściach, nie określając w żaden sposób liczby tych części, ani granic obszarów, których miałyby dotyczyć każda z tych części.

Z przepisu art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p., ale również art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że inicjatywa w zakresie uchwalenia planu należy do rady gminy, która podejmuje uchwałę w sprawie przystąpienia do opracowywania aktu prawa miejscowego, realizowaną następnie przez organ wykonawczy gminy. Uchwała intencyjna 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 planu oraz kolejności ich sporządzania i przedkładania do uchwalenia.

Jeśli zatem rada gminy zamierza dopuścić w obrębie obszaru, którego będzie dotyczył przyszły plan miejscowy – opracowywanie ustaleń planistycznych dla mniejszych terenów, **to winna podjąć stosowną uchwałę delimitującą granice tych etapów.** Granice obszaru objętego projektem planu wyznaczone w uchwale intencyjnej wiążą bowiem organy gminy w dalszej procedurze jego sporządzania i uchwalania. W ocenie organu nadzoru treść § 2 ust. 2 uchwały Nr IX/47/2019 ogranicza zatem samodzielność i narusza swobodę decydowania przez Radę Gminy w Wiśniewie o losach zainicjowanej procedury planistycznej, wbrew regulacji wspomnianego wyżej art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. Ogólny zapis dopuszczający podział opracowania planu miejscowego na odrębne części oznacza *de facto*, iż granice obszaru objętego projektem planu mogą ulec zmianie, poprzez ich zawężenie. Mając przy tym na względzie, że ani z treści uchwały intencyjnej, ani z załącznika graficznego nie wynikają jakiegokolwiek granice obszarów, których będą dotyczyły kolejne części opracowywania planu miejscowego – należy uznać, iż § 2 ust. 2 kwestionowanej uchwały, istotnie narusza art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p. W zaistniałym stanie rzeczy – pomimo określenia granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym na załączniku graficznym – nie jest bowiem wiadome, których obszarów będą dotyczyły odrębne części, ani ile takich części będzie.

Wskazać przy tym należy, iż w toku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organ stanowiący może zmieniać uchwałę związaną z przystąpieniem do sporządzania przyszłego aktu prawa miejscowego, jednakże musi się to odbywać w drodze podjęcia stosownej uchwały, w której w jednoznaczny sposób zostaną określone granice obszaru objętego projektem tego planu. Uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego. Dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy gminy posługuje się nią, np. informując mieszkańców, właścicieli działek, a także podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego o podejmowanych czynnościach planistycznych, określonych w art. 17 ustawy o p.z.p. Wszystkie ww. podmioty winny mieć świadomość obszaru objętego projektem planu miejscowego, bo tylko do ściśle określonego obszaru odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywać uzgodnień oraz wyrażać opinie. Skoro jedyną rolą uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu planu miejscowego jest określenie granic tego planu, to granice te muszą być wyznaczone w sposób jednoznaczny. Jeżeli zatem intencją organu uchwałodawczego jest sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego w kilku częściach, uchwała intencyjna winna w sposób jednoznaczny, nie budzący wątpliwości interpretacyjnych, określać granice każdej z tych części, której będzie dotyczył plan, oraz kolejność, w jakiej powinny następować poszczególne części.

Stwierdzenie nieważności kwestionowanych ustaleń § 2 ust. 2 uchwały, nie uniemożliwia rozpoczęcia prac planistycznych, a w przypadku konieczności zawężenia obszaru objętego przyszłym planem miejscowym możliwe jest podjęcie uchwały zmieniającej ww. uchwałę, uwzględniającej niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr IX/47/2019 Rady Gminy w Wiśniewie z 1 sierpnia 2019 r. *w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo dla obrębów Kosiny Kapiczne, Kosiny Bartosowe, Stare Kosiny i Żurominek*, w zakresie ustaleń § 2 ust. 2 uchwały, 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.