



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 07 lipca 2023 r.

WNP-I.4131.161.2023

**Rada Miejska Góry Kalwarii**

**ul. 3 Maja 10**

**05 – 530 Góra Kalwaria**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XCVI/826/2023 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 31 maja 2023 r. *„w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Łubna rejon ulicy Podleśnej cz. I”*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 31 maja 2023 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr XCVI/826/2023 *„w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Łubna rejon ulicy Podleśnej cz. I”*. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 czerwca 2023 r.

W wyniku dokonanej oceny prawnej przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie dyspozycji art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, w związku z jej art. 27, co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały i skierowaniem do Rady Miejskiej Góry Kalwarii zawiadomienia z 16 czerwca 2023 r., znak: WNP-I.4131.161.2023.

Jak wynika z analizy prawnej, uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 14 ust. 1 i 2, oraz art. 27 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z intencją Rady Miejskiej Góry Kalwarii, wyrażoną w § 2 uchwały: *„Sporządzenie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Łubna rejon ulicy Podleśnej cz. I dotyczyć będzie części tekstowej dla terenu oznaczonego symbolem 2PU w zakresie*

*wskaźników zagospodarowania terenu i zasad kształtowania zabudowy dotyczących: powierzchni biologicznie czynnej, intensywności zabudowy oraz powierzchni zabudowy.*”, podczas gdy załącznik graficzny do niniejszej uchwały przedstawia w całości obszar objęty granicami obowiązującego planu miejscowego przyjętego uchwałą LXXIII/659/2022 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 25 maja 2022 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Łubna rejon ulicy Podleśnej cz. I*” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 6 czerwca 2022 r. poz. 6229), który dotyczy terenów oznaczonych symbolami: 1PU, 2PU, 1ZWs, 2ZWs, 1KDG i 1KDL, nie zaś tylko terenu 2PU.

Powyższe oznacza, iż doszło do ewidentnej sprzeczności części tekstowej uchwały intencyjnej z jej załącznikiem graficznym, który stanowi integralną część uchwały.

W tym miejscu zauważyć należy, że 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 lub jego zmianą winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 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 jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Wyłącznym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą). Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiana), 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, który winien być sporządzony zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Jednakże musi on wypełniać swą funkcję, polegającą na tym, aby na jego podstawie możliwe było, 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 musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem (opcjonalnie jego zmianą), aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest np. lokalizacja inwestycji celu publicznego. Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem (opcjonalnie jego zmianą) będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie dotyczącym jednoznacznego wyznaczenia granic obszaru objętego projektem planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) na załączniku graficznym, znajdują odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10, teza 1, 2 i 3: „*1. Skoro u.p.z.p. wyraźnie stanowi, iż załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i nie może decydować czy istnieje potrzeba sporządzenia takiego załącznika graficznego, czy nie, w zależności od charakteru zmian, które zamierza wprowadzić do planu miejscowego. Wykładnia celowościowa art. 14 ust. 2 u.p.z.p. nie może prowadzić do wniosków, które pozostają w oczywistej sprzeczności z jego wykładnią językową. 2. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany. Ustawa nie określa wymagań co do skali mapy, która stanowić ma taki załącznik. Wyznaczenie tych granic na odpowiedniej mapie powinno jednak być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. 3. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest lokalizacja inwestycji celu publicznego.*” (publ. LEX nr 694436);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 828/11 (publ. LEX nr 1109878);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 16 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 607/11 (publ. LEX nr 1134771).

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 (opcjonalnie jego zmiany), 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). Wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Podjmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. 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 miejscowego wzmocniają wnioski z analizy art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on 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.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy podkreślić, że pomimo faktu, iż zmiana planu miejscowego dotyczyć będzie wyłącznie części tekstowej uchwały Nr LXXIII/659/2022 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 25 maja 2022 r. w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2PU (*quod vide* § 2 uchwały intencyjnej), to powyższe, w związku z art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., nie zwalnia organów gminy z obowiązku jednoznacznego wskazania na załączniku graficznym granic obszaru objętego tą zmianą planu.

Skoro podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej jest m.in. art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p., to uchwała ta powinna spełniać wszystkie wymogi uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany). Oznacza to, iż w tym przypadku uchwała powinna zawierać załącznik graficzny prezentujący w sposób jednoznaczny obszar objęty zmianą planu

miejscowego, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż Rada Miejska Góry Kalwarii podejmując przedmiotową uchwałę naruszyła w sposób istotny art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., co na mocy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Reasumując należy wyraźnie podkreślić, że skoro wyłącznym przedmiotem uchwały intencyjnej jest zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego, to pozostawienie w obrocie prawnym przedmiotowej uchwały, uniemożliwi organowi wykonawczemu prawidłowe wykonanie czynności proceduralnych, związanych z trybem postępowania w sprawie zmiany planu miejscowego, a tym samym uchwała w obecnym kształcie staje się niewykonalna.

Organ nadzoru wskazuje, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym uchwała taka nie może wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami przyszłej zmiany planu miejscowego, co do faktycznych jej granic. Przyjmując bowiem, że ww. uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania zmiany planu miejscowego, to dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy 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, jakie są faktyczne granice obszaru objętego przyszłą zmianą planu miejscowego, bo tylko w odniesieniu do ściśle określonego obszaru, odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie. Skoro podstawową rolą uchwały o przystąpieniu jest określenie granic przyszłego planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), to należy w sposób jednoznaczny zidentyfikować te granice. Nie może zatem istnieć w tym przypadku jakakolwiek wątpliwość, co do faktycznych intencji dotyczących granic obszaru objętego przyszłą zmianą planu miejscowego.\

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję

do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XCVI/826/2023 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 31 maja 2023 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Łubna rejon ulicy Podleśnej cz. I”, 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**

***Tobiasz Bocheński***

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/