



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 20 grudnia 2023 r.

WNP-I.4131.254.2023

Rada Gminy Parysów

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, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/364/2023 Rady Gminy Parysów z 14 listopada 2023 r. *w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część gminy Parysów.*

Uzasadnienie

Na sesji 14 listopada 2023 r. Rada Gminy Parysów podjęła uchwałę Nr LVII/364/2023 *w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część gminy Parysów*, którą doręczono organowi nadzoru 23 listopada 2023 r., przy piśmie Zastępcy Wójta Gminy Parysów z 17 listopada 2023 r., znak: ROA.0711.1.11.2023.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, oraz na podstawie art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej *ustawą o p.z.p.* W wyniku dokonanej analizy prawnej organ nadzoru skierował do Rady Gminy Parysów zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 1 grudnia 2023 r., znak: WNP-I.4131.254.2023.

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 sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której integralną częścią jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego, powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem objęty. 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 planu miejscowego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. 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, 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. Wyznaczenie tych granic, zarówno w części tekstowej uchwały intencyjnej, jak również na jej załączniku graficznym, powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną.

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 lub jego zmianą winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania.

Tymczasem, przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić, iż podejmując uchwałę Nr LVII/368/2023 z 14 listopada 2023 r. Rada Gminy Parysów nie dokonała jednoznacznej identyfikacji obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, bowiem sposób oznaczenia granic terenów objętych tym planem, na załączniku graficznym nr 1, o którym mowa w § 2 uchwały, nie pozwala *de facto* określić, jaki faktycznie obszar ma być tym planem objęty? Innymi słowy, mimo znajdującego się w legendzie opisu *granice działek ewidencyjnych*, nie istnieje możliwość faktycznej identyfikacji numerów tych działek.

Tym samym, przyjęty przez Radę Gminy Parysów sposób oznaczenia terenów objętych przyszłym planem miejscowym, na załączniku graficznym nr 1, nie pozwala na dokonanie jednoznacznej identyfikacji obszarów, które mają być tym planem objęte, z uwagi na brak możliwości identyfikacji numerów działek ewidencyjnych, co oznacza, że przedmiotowa uchwała nie realizuje podstawowego celu, któremu ma służyć, bowiem nie jest *de facto* wiadomym, dla jakich konkretnie obszarów rozpoczęto tę procedurę planistyczną?

W tym miejscu uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest aktem wewnętrznym gminy o charakterze formalnym, skierowanym wyłącznie do organu wykonawczego gminy, wszczyna właściwą procedurę jego uchwalenia w odniesieniu do granic obszaru przedstawionego na załączniku graficznym i jako akt inicjujący, winna być sporządzona w sposób jednoznaczny.

Wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano w tym przypadku proces sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym uchwała taka nie może wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego, co do faktycznych jego granic. Innymi słowy, wszystkie podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego, winny mieć świadomość co do faktu, jakie są faktyczne

granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, bo tylko w odniesieniu do ściśle określonego obszaru, odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p. Nie może zatem istnieć w tym przypadku jakakolwiek wątpliwość, co do faktycznych intencji dotyczących granic obszarów objętych przyszłym planem miejscowym, z powodu braku ich jednoznacznego określenia.

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. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały wprost naruszającej dyspozycję art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LVII/364/2023 Rady Gminy Parysów z 14 listopada 2023 r. w sprawie *przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część gminy Parysów*, 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

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/