



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 października 2023 r.

WNP-I.4131.226.2023

Rada Gminy Sarnaki

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 LXVII/369/2023 Rady Gminy Sarnaki z 20 września 2023 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Sarnaki pn. „Elektrownie słoneczne””.

Uzasadnienie

Na sesji 20 września 2023 r. Rada Gminy Sarnaki podjęła uchwałę Nr LXVII/369/2023 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Sarnaki pn. „Elektrownie słoneczne””, którą doręczono organowi nadzoru 27 września 2023 r. przy piśmie Wójta Gminy Sarnaki z 26 września 2023 r. znak: RG.0711.41.2023.

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 Sarnaki zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 10 października 2023 r., znak: WNP-I.4131.226.2023.

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 (opcjonalnie jego zmiany), której integralną częścią jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmianą). Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący

jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem (opcjonalnie jego zmianą) 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. 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, 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 (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). 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.

Organ nadzoru wskazuje, iż 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 którejs 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. Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249).

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiana planu dotycząca pewnych jego fragmentów współgra z ustaleniami pozostającymi w mocy. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. 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 obowiązujących ustaleń planistycznych, 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. Powyższe oznacza, że podejmując 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.

Tymczasem, przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zauważyć, że podejmując uchwałę Nr LXVII/369/2023 z 20 września 2023 r., Rada Gminy Sarnaki z jednej strony w ogóle nie dokonała identyfikacji uchwały będącej przedmiotem zmiany, określając jednocześnie w:

- tytule uchwały, iż podjęła ją: „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Sarnaki pn. „Elektrownie słoneczne””;
- § 1 uchwały, że: „Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Sarnaki w obszarze obrębów ewidencyjnych: Sarnaki, Horoszki Małe, Hołowczyce Kolonia, Płosków Kolonia, Chybów, Hołowczyce, Klepaczew, Stare Litewniki, Nowe Litewniki, Płosków, Terlików.”;
- § 2 uchwały, że: „Przedmiotem zmiany planu miejscowego jest wyznaczenie terenów pod lokalizację elektrowni słonecznych tj. urządzeń fotowoltaicznych służących do produkcji energii pozyskiwanej z energii słońca o mocy zainstalowanych urządzeń powyżej 500 kW.”;
- § 3 uchwały, że: „Granice zmiany planu oznaczone i opisane zostały na załącznikach graficznych od Nr 1 do Nr 6, stanowiących integralną część niniejszej uchwały.”;
- legendzie, zamieszczonej na załącznikach graficznych od Nr 1 do Nr 6, „teren objęty zmianą mpzp”.

Z drugiej zaś strony, sposób oznaczenia terenów objętych przyszłą zmianą planu miejscowego na załącznikach graficznych opracowanych „na wyrysie z projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sarnaki”, o których mowa w § 3 uchwały, z uwagi na samą skalę opracowania rysunku studium (1:10 000), jak i pomniejszenie tych i tak już nieczytelnych rysunków uniemożliwia *de facto* dokonanie jednoznacznej identyfikacji obszarów, które faktycznie mają być tą zmianą objęte.

Powyższe znajduje wprost swoje odzwierciedlenie, m.in. na przedstawionych poniżej załącznikach graficznych Nr 4 i Nr 6.



Kluczowy zatem w tym przypadku jest fakt, iż nie dokonano jednoznacznej identyfikacji granic obszarów objętych przyszłą zmianą planu miejscowego, co oznacza, że przedmiotowa uchwała nie realizuje podstawowego celu, któremu ma służyć, bowiem nie jest wiadomym, dla jakich konkretnie obszarów rozpoczęto tę procedurę planistyczną? W tym przypadku zastosowanie pomniejszonych załączników graficznych z rysunku studium sporządzonego na kopii mapy topograficznej, podlegającego dalszemu pomniejszeniu, przy zastosowanym oznaczeniu granic za pomocą nieczytelnych znaków graficznych uniemożliwia jednoznaczne określenie, które działki, bądź ich części i w jakich granicach będą faktycznie objęte zmianą planu miejscowego.

Nie jest również wiadomym, jaką procedurę planistyczną rozpoczęto, bowiem w treści uchwały intencyjnej w ogóle nie dokonano identyfikacji uchwały będącej przedmiotem zmiany. Dodatkowo fakt, iż przystąpiono do zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wynika z podstawy prawnej uchwały, w której nie przywołano art. 27 ustawy o p.z.p. Tym samym Rada Gminy Sarnaki wskazuje tylko w sposób ogólny, że przystępuje do sporządzenia zmiany planu miejscowego, nie wskazując konkretnie, jaki plan miejscowy będzie podlegać zmianie?

Tymczasem, rada gminy podejmując uchwałę zarówno w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu miejscowego, jak również uchwałę końcową w sprawie zmiany planu miejscowego, winna przywołać konkretny numer i datę podjęcia uchwały będącej przedmiotem zmiany, wraz ze wskazaniem daty i numeru jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego oraz informacji dotyczącej ewentualnych zmian tej uchwały.

Skoro nie dokonano jednoznacznej identyfikacji uchwały w sprawie planu miejscowego będącego przedmiotem zmiany, to wskazuje, że przedmiotowa uchwała przystąpieniowa stanowi jednak podstawę do sporządzenia nowego planu miejscowego dla obszarów przedstawionych na

załącznikach graficznych od nr 1 do Nr 6. Powyższe oznacza zatem, że nie jest również wiadomym, jaką procedurę rozpoczęto, tj. czy faktycznie przystąpiono do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy jednak zmiany obowiązującego planu miejscowego, skoro uchwała będąca przedmiotem zmiany nie jest identyfikowalna. Kluczowy jednak w przedmiotowej sprawie jest fakt, iż sposób oznaczenia terenów objętych przyszłą zmianą planu miejscowego na załącznikach graficznych, które wbrew przywołanej skali nie stanowią skali 1:10 000 (gdzie 1cm odpowiada 100 m) z uwagi na pomniejszenie do około 95%, nie pozwala na dokonanie jednoznacznej identyfikacji obszarów, które mają być tą zmianą objęte.

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 przedstawionych 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 proces sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany). Tym samym uchwała taka nie może wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami zmiany planu miejscowego, co do faktycznych jego granic oraz zakresu planowanych zmian. 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 (opcjonalnie jego przyszłą zmianą), a także jaki jest zakres planowanych zmian, w przypadku zmiany planu miejscowego, bo tylko w odniesieniu do ściśle określonego obszaru oraz zakresu, 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 przyszłą zmianą planu miejscowego, z powodu braku ich jednoznacznego określenia;
- przedmiotu uchwały, z powodu braku jednoznacznego określenia, czy zainicjowano proces sporządzania nowego planu miejscowego, czy też zmiany planu.

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). 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, w związku z art. 27 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 LXVII/369/2023 Rady Gminy Sarnaki z 20 września 2023 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Sarnaki pn. „Elektrownie słoneczne””, 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/