



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 września 2023 r.

WNP-I.4131.204.2023

Rada Gminy Prażmów
ul. Piotra Czołchańskiego 1
05 – 505 Prażmów

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 LVI.688.2023 Rady Gminy Prażmów z 14 sierpnia 2023 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Gabryelin przyjętego uchwałą nr XXIX/238/10 Rady Gminy Prażmów z 4 lutego 2010 r.”.

Uzasadnienie

Na sesji 14 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr LVI.688.2023 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Gabryelin przyjętego uchwałą nr XXIX/238/10 Rady Gminy Prażmów z 4 lutego 2010 r.”. Uchwałę doręczono organowi nadzoru 24 sierpnia 2023 r., przy czym podjęta ona została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 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.”.

Dokonując analizy podjętej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż sposób określenia przez Radę Gminy Prażmów zakresu sporządzanej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Gabryelin, zatwierdzonej uchwałą Nr XXIX/238/10 Rady Gminy Prażmów z 4 lutego 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2010 r. Nr 114, poz. 2345), stanowi o istotnym naruszeniu art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z art. 91 ust. 1 ustawy 8o samorządzie gminnym.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Prażmów zawiadomienia z 5 września 2023 r., znak: WNP-I.4131.204.2023.

Stosownie bowiem 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 (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, „Rola 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. 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, 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 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.

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. 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, iż treść zawarta w § 2 uchwały, w brzmieniu: „§ 2. Zmiana uchwały nr XXIX/238/10 Rady Gminy Prażmów z 4 lutego 2010 r. obejmować będzie uchylene § 35.”, wykracza poza zakres uchwały intencyjnej, bowiem wprowadza treści stanowiące *de facto* przedmiot uchwały końcowej, w tym przypadku uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego. W tej sytuacji rozpoczęta procedura planistyczna uniemożliwi podmiotom współpracującym przy tworzeniu aktu prawa miejscowego, a także mieszkańcom i właścicielom działek zainteresowanym ustaleniami tej zmiany planu miejscowego, faktyczny wpływ na treść zmienianych ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto, zgodnie z intencją Rady Gminy Prażmów wyrażoną zarówno w tytule uchwały, jak i w § 1, § 2 oraz § 3 uchwały, przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Gabryelin, uchwalonego przez Radę Gminy Prażmów uchwałą Nr XXIX/238/10 z 4 lutego 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2010 r. Nr 114, poz. 2345), przy czym uchwała ta nie zawiera załącznika graficznego przedstawiającego granice obszaru objętego zmianą, który zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p. stanowi integralną część uchwały.

Należy przy tym podkreślić, że skoro podstawą prawną podjętej uchwały jest m.in. art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., to uchwała ta powinna spełniać wszystkie wymogi wynikające z ww. przepisu. Oznacza to, iż uchwała ta powinna zawierać załącznik graficzny przedstawiający granice sporządzania zmiany planu miejscowego, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p.

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 zatem możliwość, w odniesieniu do określonego obszaru i przedmiotu zmiany, odnosić swoje wnioski, uwagi, a także dokonywać stosowne uzgodnienia oraz wyrażać opinie. Innymi słowy, rozpoczęta procedura planistyczna

w zakresie dokonywanej zmiany planu, nie może od razu przesądzać o brzmieniu dokonywanej zmiany, z pominięciem czynności planistycznych określonych w art. 17 ustawy o p.z.p. W związku z takim brzmieniem uchwały przystąpieniowej, cała procedura planistyczna byłaby fikcją, bowiem na podstawie art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p., uchwała zmieniająca nie mogłaby mieć innej treści aniżeli ta, która określona została wprost w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego.

Wskazać przy tym należy, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces dokonywanej zmiany obowiązującego planu miejscowego. Nie może ona zatem przesądzać treści ustaleń objętych przedmiotową zmianą planu miejscowego, przed podjęciem tych czynności.

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 LVI.688.2023 Rady Gminy Prażmów z 14 sierpnia 2023 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Gabryelin przyjętego uchwałą nr XXIX/238/10 Rady Gminy Prażmów z 4 lutego 2010 r.”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie 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/