



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 17 stycznia 2024 r.

WNP-I.4131.1.2024

Rada Gminy Stare Babice

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 LXVI/734/2023 Rady Gminy Stare Babice z 14 grudnia 2023 r. „*w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w różnych częściach gminy Stare Babice – etap II*”, w zakresie ustaleń § 4.

Uzasadnienie

Na sesji 14 grudnia 2023 r. Rada Gminy Stare Babice podjęła uchwałę Nr LXVI/734/2023 „*w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w różnych częściach gminy Stare Babice – etap II*”, którą doręczono organowi nadzoru 21 grudnia 2023 r. (ePUAP-UPP121874332), przy piśmie Wójta Gminy Stare Babice z 21 grudnia 2023 r., znak: BORG.0711.64.2023.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, oraz na podstawie art. 14 ust. 1, 2 i 4 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 Stare Babice zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 3 stycznia 2024 r., znak: WNP-I.4131.1.2024.

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, z jednej strony należy stwierdzić, iż organ nadzoru przyjmuje *właściwą treść przedmiotowej uchwały*, przekazaną przez Przewodniczącego Rady Gminy Stare Babice przy piśmie z 3 stycznia 2024 r., znak: BORG.0711.64.2023, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 3 stycznia 2024 r., znak: WNP-I.4131.1.2024, w którym wyjaśniono, że: „(...) *Podczas opracowywania tekstu przyjętej uchwały w programie Legislator, program nie zaczytał prawidłowo tekstu uchwały, ponieważ zastosowane tirety i myślniki odczytał jako jednostki redakcyjne aktu prawnego. Program czyta jedynie oznaczenia zgodne z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zastosowanie automatycznego formatowania przez program spowodowało, że zmieniła się kolejność niektórych zapisów w treści Uchwały.*”.

Z drugiej jednak strony organ nadzoru wskazuje, iż **podejmując uchwałę Nr LXVI/734/2023 z 14 grudnia 2023 r. Rada Gminy Stare Babice nie dokonała *de facto* jednoznacznej identyfikacji obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, bowiem treść ustaleń zawartych w § _____ 4,** w brzmieniu: „*W odniesieniu do każdego obszaru ustalonego niniejszą uchwałą plan miejscowy może być uchwalany osobno lub łącznie z innymi obszarami.*”, **nie pozwala określić, jaki faktycznie obszar ma być tym planem objęty.** Innymi słowy, mimo wymienionych w § 1 pkt 1 – 13 uchwały, obszarów, które będą tym planem objęte, wraz ze wskazaniem ich granic w sposób prawidłowy

na załącznikach graficznych nr: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 i 28, **nie istnieje możliwość faktycznej identyfikacji granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, z uwagi na możliwość uchwalenia tego planu w dowolnej konfiguracji, tj. dla każdego obszaru z osobna lub łącznie z innymi obszarami (vide § 4 uchwały), bez wskazania na załącznikach graficznych, jakie konkretnie będą granice poszczególnych etapów objętych tym planem.**

Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., bowiem wymienione powyżej załączniki graficzne od nr 1 do nr 28, stanowiące integralną część przedmiotowej uchwały, nie przedstawiają granic poszczególnych obszarów, dla których jest możliwe łącznie opracowanie i uchwalenie planu miejscowego zgodnie z treścią § 4 uchwały. Tym samym dopuszczając sporządzenie planu miejscowego w dowolnej konfiguracji, czy też w etapach, **nie dokonano jednoznacznej identyfikacji obszarów objętych odpowiednimi etapami przyszłego planu**, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności § 4 uchwały.

Jednocześnie należy dodać, że w ocenie organu nadzoru istnieje możliwość etapowego sporządzenia planu miejscowego na podstawie podjętej przez Radę Gminy Stare Babice uchwały Nr LXVI/734/2023 z 14 grudnia 2023 r., jednakże musi ona jednoznacznie określać, na załączniku graficznym stanowiącym integralną część uchwały, granice poszczególnych etapów objętych tym planem.

Tym samym, Rada Gminy Stare Babice winna podjąć stosowną uchwałę zmieniającą ww. uchwałę Nr LXVI/734/2023 z 14 grudnia 2023 r., i zdecydować o wyodrębnieniu poszczególnych etapów sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zarówno poprzez słowny opis granic poszczególnych etapów, jak również za pomocą załącznika graficznego.

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 etapowego 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, czy też granice poszczególnych etapów objętych tym planem, 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 poszczególnych etapów 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. 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 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 LXVI/734/2023 Rady Gminy Stare Babice z 14 grudnia 2023 r. *„w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w różnych częściach gminy Stare Babice – etap II”*, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego

rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, 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/