



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.197.2015.RM

Warszawa, 21 września 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645, 1318 i z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/43/15 Rady Gminy w Wiśniewie z dnia 4 września 2015 r. w sprawie *uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo w zakresie tekstu planu.*

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 4 września 2015 r. Rady Gminy w Wiśniewie podjęła uchwałę Nr X/43/15 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo w zakresie tekstu planu. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Na wstępnie wskazać należy, iż z: tytułu, konstrukcji, a także treści normatywnej uchwały wynika, iż stanowi ona zmianę ustaleń uchwały Nr XXVIII/141/09 Rady Gminy w Wiśniewie z dnia 14 sierpnia 2009 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo (publ. Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z dnia 4 września 2009 r. Nr 140, poz. 4260). Tymczasem w podstawie prawnej podjętej uchwały nie przywołano art. 27 ustawy o p.z.p., stanowiącego faktyczną podstawę do dokonania zmian w obowiązującym planie miejscowym.

Organ nadzoru wskazuje, że podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Gminy w Wiśniewie zobligowana była do stosowania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Powyższe wynika z § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do ww. rozporządzenia. Zgodnie z § 139 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tekst uchwały rozpoczyna się od wskazania przepisu prawnego, na podstawie którego uchwała jest wydawana. Brak przywołania art. 27 ustawy o p.z.p. uznać należy za naruszenie powyższych przepisów.

Zgodnie z § 82, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w przypadku podejmowania przez radę gminy zmiany uchwały, nowelizacja aktu prawnego polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów. Zgodnie z § 85 ust. 1, 2 i 4 ww. rozporządzenia, przepisy uchwały zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany, przy czym pierwszej jednostce redakcyjnej uchwały zmienianej nadaje się brzmienie: „*W uchwale ... (tytuł uchwały) wprowadza się następujące zmiany: ...*”, natomiast jeżeli zmienia się treść lub brzmienie tylko jednego przepisu uchwały, przepisowi zmienianemu nadaje się brzmienie: „*W uchwale ... (tytuł uchwały) § otrzymuje brzmienie: ...*”. Przedmiotowa uchwała nie spełnia wszystkich przytoczonych powyżej zasad legislacji.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie

nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Powyższe dotyczy również zmian uchwalanych na podstawie art. 27 ustawy o p.z.p.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, **odnoszącymi się do obszaru objętego planem (opcjonalnie jego zmianą).**

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Biorąc pod uwagę art. 15 ust. 1, a także art. 14 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., zakres dokonywanej zmiany, ograniczony został do dwóch skonkretyzowanych jednostek redakcyjnych uchwały zmienianej.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany), jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu. Podkreślić przy tym należy, iż terytorialny zasięg miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmuje z reguły część obszaru gminy, stąd nieodzownym elementem uchwały uruchamiającej postępowanie w tym przedmiocie, jest jednoznaczne wskazanie terenu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura. Na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., graficzny załącznik został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu.

Rada Gminy w Wiśniewie na sesji w dniu 23 lutego 2012 r. podjęła uchwałę Nr XV/52/2012 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Wiśniewo w zakresie tekstu planu. Przedmiotowa uchwała została zmieniona uchwałą Nr VII/32/15 z dnia 28 kwietnia 2015 r. W efekcie podjętych uchwał, zainicjowano proces zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (przyjętego uchwałą Rady Gminy w Wiśniewie Nr XXVIII/141/2009) w części tekstowej planu, w zakresie ustaleń § 3 pkt 7 lit. a i § 5 ust. 1 pkt 11 zdanie 2. Tymczasem uchwała zmieniająca dotyczy m.in. ustaleń § 3 ust. 7 lit. a uchwały zmienianej.

Rada Gminy w Wiśniewie, uchwalając zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezgodnie z dyspozycją uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu, bez podjęcia stosownej uchwały zmieniającej tę uchwałę, naruszyła dyspozycję art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., jak również wskazane powyżej uchwały, inicjujące proces planowania przestrzennego. Uchwała o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego, wiąże bowiem organa gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia takiej zmiany. Stąd uchwalona zmiana planu, nie może regulować kwestii wykraczających poza te, które ustalone zostały w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ stanowiłoby to naruszenie właściwości organu gminy. Dokonywanie jakichkolwiek zmian w powyższym zakresie wymaga zmiany uchwały o przystąpieniu.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło również do istotnego naruszenia trybu sporządzania zmiany obowiązującego planu miejscowego. Z dokumentacji prac planistycznych wynika bowiem, iż w trakcie sporządzania zmiany planu miejscowego nie przeprowadzono strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, wymaganej na podstawie art. 46 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.). Z dyspozycji art. 50 ww. ustawy wynika, że przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest też wymagane w przypadku wprowadzania zmian do już przyjętego dokumentu, o którym mowa w art. 46 tejże ustawy.

Należy wskazać, iż ustawodawca, w odniesieniu m.in. do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowiących niewielkie modyfikacje przyjętych już dokumentów, przewidział możliwość odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (*quod vide* art. 48 ust. 1a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko), jednakże w takim przypadku przepis art. 48 ust. 1 ww. ustawy stosuje się odpowiednio. Z przepisu tego wynika, iż organ wykonawczy gminy, jako opracowujący projekt dokumentu, o którym mowa w art. 46 pkt 1, może, po uzgodnieniu z właściwymi organami, o których mowa w art. 57 i 58, odstąpić od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli uzna, że realizacja postanowień danego dokumentu nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko. Powyższe oznacza, iż odstąpienie to możliwe jest jedynie w przypadku obopólnej zgody wyrażonej, w formie uzgodnienia, przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego (*vide* art. 57 ust. 1 pkt 2 oraz art. 58 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko).

Z przekazanej przez Wójta Gminy Wiśniewo dokumentacji prac planistycznych wynika, iż pismem z dnia 20 sierpnia 2012 r. znak: WOOS-I.410.321.2012.ARM Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie uzgodnił odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, natomiast organ wykonawczy Gminy Wiśniewo nie tylko nie uzyskał takowej zgody od Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Mławie, ale nawet o niego nie wystąpił.

W tej sytuacji sporządzający projekt zmiany planu miejscowego winien przeprowadzić strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, na którą, zgodnie z dyspozycją art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, składa się: uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu (*quod vide* art. 54 ustawy). Powyższe oznacza

nie tylko naruszenie wskazanych powyżej przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ale również przepisów ustawy o p.z.p., w tym: art. 17 pkt 4; art. 17 pkt 6 lit. a i b, w związku z art. 25 ust. 1, a także art. 17 pkt 9. Na plan pierwszy wysuwa się tutaj brak sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko, a w konsekwencji nieprawidłowy proces opiniowania i uzgadniania projektu zmiany planu miejscowego oraz proces wyłożenia projektu zmiany planu do publicznego wglądu, które kwalifikować należy jako istotne naruszenie trybu sporządzania zmiany planu miejscowego.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz **istotne naruszenie trybu ich sporządzania**, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W związku z powstałymi naruszeniami zarówno zasad (sporządzenie projektu zmiany planu niezgodnie z uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia jego zmiany), jak i istotnego naruszenia trybu sporządzania planu (brak sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko a w konsekwencji nieprawidłowy proces opiniowania, uzgadniania, a także wyłożenia projektu zmiany planu do publicznego wglądu) skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Organ nadzoru wskazuje, że powyższe umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr X/43/15 Rady Gminy w Wiśniewie z dnia 4 września 2015 r. w *sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniewo w zakresie tekstu planu*, 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:
Jacek Kozłowski