



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.248.2015.MO

Warszawa, 17 listopada 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/63/2015 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 21 października 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działek nr 164, 165 i 166 oraz części działek nr 179, 180 w Ogonowie.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 21 października 2015 r. Rada Miejska w Gliniojecku podjęła uchwałę Nr VII/63/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działek nr 164, 165 i 166 oraz części działek nr 179, 180 w Ogonowie.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie 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.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych 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.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., 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.

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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in. w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

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.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia.

W ocenie organu nadzoru uchwała została podjęta z naruszeniem przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z:

- brakiem przywołania w podstawie prawnej uchwały – art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., upoważniającego do ponowienia w niezbędnym zakresie czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., mających na celu doprowadzenie do zgodności projektu przedmiotowego planu miejscowego z przepisami prawnymi, w związku prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 lipca 2015 r. znak LEX-I.4131.168.2015.MO, stwierdzającym nieważność uchwały Nr VI/45/2015 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla obszaru działek nr 164, 165 i 166 oraz części działek*

nr 179, 180 w Ogonowie; powyższe stanowi o naruszeniu art. 17 i art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.;

- brakiem ponowienia, w niezbędnym zakresie, procedury sporządzania planu miejscowego, w tym ponownego wyłożenia zmienionego projektu planu do publicznego wglądu; powyższe stanowi o naruszeniu art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.;
- brakiem umożliwienia osobom fizycznym i prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, wniesienia uwag do zmienionego projektu planu miejscowego; powyższe stanowi o naruszeniu art. 17 pkt 11 i art. 18 ustawy o p.z.p.;
- uchwaleniem planu miejscowego niezgodnie z przywołaną w podstawie prawnej uchwałą Nr XXII/233/2013 Rady Miejskiej w Gliniojecku z dnia 7 listopada 2013 r. w sprawie *przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gliniojeck dla obszarów położonych w obrębach Dukt-Krusz, Kondrajec Szlachecki, Żeleźnia*; powyższe stanowi o naruszeniu art. 14 ust. 1 i ust. 2, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.;
- zawarciem wzajemnie sprzecznych zapisów pomiędzy poszczególnymi ustaleniami uchwały oraz sprzecznych ustaleń pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną uchwały, w odniesieniu do strefy ochronnej istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia SN 15 kV; powyższe stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 9 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.;
- odwołaniami się w tekście uchwały do nieistniejących jednostek redakcyjnych tej uchwały, co stanowi o braku spójności i braku komunikatywności uchwały.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. „Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 11 i 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawnymi.”.

W dniu 6 lipca 2015 r. Burmistrz Miasta i Gminy Gliniojeck przesłał uchwałę VI/45/2015 Rady Miejskiej w Gliniojecku z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Gliniojeck dla obszaru działek nr 164, 165 i 166 oraz części działek nr 179, 180 w Ogonowie*, w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa (*quod vide* art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p. i art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Wobec wskazanych przez organ nadzoru naruszeń przepisów, Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 31 lipca 2015 r. LEX-I.4131.168.2015.MO, stwierdził nieważność powyższej uchwały w całości, dając możliwość skorzystania przez organy gminy do zastosowania, w odpowiednim zakresie, art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Burmistrz Miasta i Gminy Gliniojeck, przy piśmie z dnia 29 października 2015 r. znak BP.6722.10.2014/2015 (wpływ do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w dniu 5 listopada 2015 r.), przesłał „ponownie uchwałę Rady Miasta Gliniojeck nr VII/63/2015 z dnia 21 października 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działek nr 164, 165 i 166 oraz części działek nr 179, 180 w Ogonowie z wprowadzonymi zmianami wynikającymi z rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego nr LEX-I.4131.168.2015.MO z dnia 31 lipca 2015 r.”, informując jednocześnie, „że dokumentacja planistyczna do w/w uchwały została przesłana przy piśmie nr BP.6722.10.2014/2015 z dnia 07.07.2015r.”.

Z dokonanej przez organ nadzoru oceny prawnej obu uchwał wynika, że przy podejmowaniu uchwały Nr VII/63/2015 z dnia 21 października 2015 r. wprowadzono następujące zmiany w stosunku do uchwały Nr VI/45/2015 objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, w odniesieniu do części:

- graficznej, stanowiącej rysunek planu miejscowego, polegające na:
 - wyznaczeniu na rysunku planu, na terenach przeznaczonych pod zabudowę, oznaczonych symbolami: **01 MN**, **02 MN** i **01 R.Z**, nowego przebiegu nieprzekraczalnych linii zabudowy, ograniczających możliwość lokalizowania zabudowy na tych terenach; powyższe zmiany dokonano w wyniku wprowadzenia strefy ochronnej od linii elektroenergetycznej 15 kV;
 - wyznaczeniu na rysunku planu strefy ochronnej istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia SN 15 kV, o szerokości po 7,5 m w obie strony od osi tej linii;
 - dodaniu w grupie oznaczeń informacyjnych legendy rysunku planu, do określonego już oznaczenia graficznego i opisu *istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia SN 15 kV*, oznaczenia graficznego określającego *strefę ochronną* tej linii i jej opisu;
- tekstowej uchwały, polegające na wprowadzeniu ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie poprzez wprowadzenie nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 7,5 m po obu stronach istniejącej linii elektroenergetycznej 15 kV; powyższe wynika z ustaleń zawartych w:
 - § 15 pkt 17 uchwały Nr VII/63/2015, w brzmieniu: „17) przy zagospodarowaniu terenów konieczność uwzględnienia przebiegu linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV wraz ze strefą oddziaływania (nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 7,5 m w obie strony od osi w/w linii), zgodnie z przepisami odrębnymi;”, podczas gdy kwestia ta była unormowana uprzednio w § 15 ust. 15 uchwały Nr VI/45/2015, w brzmieniu: „15. Przy zagospodarowaniu terenów konieczność uwzględnienia przebiegu linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV wraz ze strefą oddziaływania, zgodnie z przepisami odrębnymi;”;
 - § 18 pkt 11 lit. a i b oraz § 18 pkt 22 uchwały Nr VII/63/2015, w brzmieniu: „11) wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) dla terenu **01 MN** nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 9 m od granicy istniejącej drogi lokalnej **01 KDL** (droga powiatowa nr 1235W), 7,5 m w obie strony od osi linii elektroenergetycznej 15 kV i 5 m od granicy istniejącego rowu melioracyjnego a w pozostałych przypadkach obowiązują ustalenia zawarte w przepisach odrębnych, b) dla terenu **02 MN** nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 9 m od granicy istniejącej drogi lokalnej **02 KDL** (droga powiatowa nr 1235W), 7,5 m w obie strony od osi linii elektroenergetycznej 15 kV a w pozostałych przypadkach obowiązują ustalenia zawarte w przepisach odrębnych, (...) 22) przy zagospodarowaniu terenu konieczność uwzględnienia istniejącej linii elektroenergetycznej SN 15 kV wraz z obszarem ich oddziaływania (nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 7,5 m w obie strony od osi w/w linii), zgodnie z rysunkiem planu;”, podczas gdy kwestia ta była unormowana uprzednio w § 18 ust. 11 pkt 1 i pkt 2 oraz § 18 ust. 22 uchwały Nr VI/45/2015, w brzmieniu: „11. Wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: 1) Dla terenu **01 MN** nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 9 m od granicy istniejącej drogi lokalnej **01 KDL** (droga powiatowa nr 1235W) i 5 m od granicy istniejącego rowu melioracyjnego, zgodnie z rysunkiem planu. W pozostałych przypadkach obowiązują ustalenia zawarte w przepisach odrębnych; 2) Dla terenu **02 MN** nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 9 m od granicy istniejącej drogi lokalnej **01 KDL** (droga powiatowa nr 1235W), zgodnie z rysunkiem planu. W pozostałych przypadkach obowiązują ustalenia zawarte w przepisach odrębnych; (...) 22. Przy zagospodarowaniu terenów konieczność uwzględnienia przebiegu istniejących linii elektroenergetycznej SN 15 kV wraz z obszarem jej oddziaływania, zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi;”;
 - § 19 pkt 4 lit. a oraz § 19 pkt 12 uchwały Nr VII/63/2015, w brzmieniu: „4) dla nowej zabudowy zagrodowej, dopuszczonej na terenach rolnych, ustala się: a) nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 7,5 m w obie strony od osi linii elektroenergetycznej 15 kV, a w pozostałych przypadkach obowiązują ustalenia zawarte w przepisach odrębnych, (...) 12) „przy zagospodarowaniu terenu konieczność uwzględnienia istniejących linii elektroenergetycznych SN 15 kV wraz z obszarem ich oddziaływania (nieprzekraczalna linia

zabudowy w odległości 7,5 m od osi w/w linii), zgodnie z rysunkiem planu;”, podczas gdy kwestia ta była unormowana uprzednio w § 19 ust. 4 pkt 1 i ust. 11 uchwały Nr VI/45/2015, w brzmieniu: „4. Dla nowych siedlisk rolniczych, dopuszczonych na terenach rolnych, ustala się: 1) Nieprzekraczalna linia zabudowy zgodnie z ustaleniami zawartymi w przepisach odrębnych; (...) 11. Przy zagospodarowaniu terenu konieczność uwzględnienia istniejących linii elektroenergetycznych SN 15 kV wraz z obszarem ich oddziaływania, zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi;”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały w istocie dokonano szeregu zmian, w stosunku do uchwały Nr VI/45/2015 objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, przy czym z podstawy prawnej jej podjęcia, a także w związku brakiem ponowienia jakichkolwiek czynności, o których w art. 17 ustawy o p.z.p., nie wynika by skorzystano z uprawnienia wynikającego z dyspozycji art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że przywołanie w podstawie prawnej uchwały wyłącznie art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. zobowiązywało Radę Miejską w Głinojecku do ponowienia całej procedury planistycznej. Tymczasem do uchwały nie została przekazana dokumentacja prac planistycznych, a z pisma Burmistrza Miasta i Gminy Głinojeck, przesyłającego uchwałę Nr VII/63/2015 wynika jednoznacznie, że procedura planistyczna, w związku z wprowadzonymi zmianami, nie została ponowiona.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono kolejno przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwości organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności. Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. W tym miejscu zwrócić uwagę należy, że inaczej niż pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko takie naruszenie, które uznać należy za naruszenie istotne. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, **że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.** (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250-251).

Stosownie do dyspozycji art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy, dokonuje kolejno określonych czynności, które polegają na:

- ogłoszeniu w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomieniu, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);

- sporządzeniu projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego (art. 17 pkt 4 i 5 ustawy o p.z.p.);
- wystąpieniu o: opinie i uzgodnienie projektu planu miejscowego, a także o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p.);
- wprowadzeniu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłoszeniu, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia, a także wyłożeniu tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni, zorganizowaniu w tym czasie dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
- wyznaczeniu terminu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
- rozpatrzeniu uwag w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12 ustawy o p.z.p.);
- wprowadzeniu zmian do projektu planu miejscowego wynikających z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponowieniu uzgodnień (art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p.);
- przedstawieniu radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Z przytoczonych powyżej ustaleń tekstu i rysunku planu wynika, że wprowadzone zmiany w istotny sposób zmieniają zasady zagospodarowania terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 01 MN, 02 MN i 01 R.Z, poprzez ograniczenie możliwości lokalizowania zabudowy na tych terenach, w związku z wyznaczeniem nieprzekraczalnych linii zabudowy uwzględniających nowo wyznaczoną strefę ochronną napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV.

Zmiany te, w ocenie organu nadzoru, wymagały ponowienia procedury w niezbędnym zakresie, w tym konieczności co najmniej ponownego wyłożenia zmienionego projektu planu do publicznego wglądu i **umożliwienia tym samym osobom fizycznym i prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, wniesienia uwag do tego projektu planu. Czynności proceduralne, o których mowa powyżej nie zostały spełnione.**

Brak wyłożenia do publicznego wglądu zmienionego projektu planu miejscowego oraz uniemożliwienie zgłoszenia do niego uwag, narusza w istotny sposób tryb sporządzania planu miejscowego, tj. art. 17 pkt 9 i pkt 11, art. 18 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Dodatkowo organ nadzoru pragnie zaznaczyć, iż poprzez brak wyłożenia do publicznego wglądu, zmienionego projektu planu miejscowego, gwarancja udziału czynnika społecznego, w najważniejszych dla całej społeczności sprawach, jakim są bezsprzeczne kwestie zagospodarowania przestrzennego gminy, została znacznie ograniczona. Gwarancję ochrony praw osób, których interesy mogą zostać naruszone przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi nie tylko ustawowo określony tryb postępowania. Gwarancją taką jest przede wszystkim rzeczywistość, a nie pozorna możliwość wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie. Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie gwarantowany ustawowo tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli i wspólnoty samorządowej nie spełnił swej roli.

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 sporządzania miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Wskazać przy tym należy, iż uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Podstawowym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania 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 – w 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 planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, graficzny załącznik został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano, że została ona podjęta w związku z uchwałą Nr XXII/233/2013 Rady Miejskiej w Gliniojecku z dnia 7 listopada 2013 r. w *sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gliniojeck dla obszarów położonych w obrębach Dukt-Krusz, Kondrajec Szlachecki, Żeleźnia*.

Tymczasem z przekazanej dokumentacji prac planistycznych, do poprzednio podjętej uchwały Nr VI/45/2015 wynika, że przedmiotowa uchwała powinna zostać sporządzona w związku z uchwałą Nr XIII/127/2012 Rady Miejskiej w Gliniojecku z dnia 31 maja 2012 r. w *sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działek nr 164, 165 i 166 oraz części działek nr 179, 180 w Ogonowie* oraz uchwałą Nr XIV/147/2012 Rady Miejskiej w Gliniojecku z dnia 28 czerwca 2012 r. *zmieniającą uchwałę nr XIII/127 2012 Rady Miejskiej w Gliniojecku z dnia 31.05.2012r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działek nr 164, 165 i 166 oraz części działek nr 179, 180 w Ogonowie*. Powyższe oznacza, iż w podstawie prawnej uchwały Nr VII/63/2015 uchwalającej plan miejscowy, przywołano uchwałę intencyjną, której numer, data podjęcia i tytuł **dotyczy wszczęcia innego procesu planistycznego oraz innego obszaru objętego przyszłym projektem planu, niż faktycznie uchwalony plan**. Powyższe stoi w sprzeczności z tytułem a także z ustaleniami § 1 uchwały.

Rada Miejska w Gliniojecku uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru niezgodnego z obszarem objętym uchwałą intencyjną przywołaną w podstawie prawnej uchwały, naruszyła przepisy art. 14 ust. 1 i ust. 2, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Przy podejmowaniu przez Radę Miejską w Gliniojecku przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy poszczególnymi ustaleniami części tekstowej uchwały oraz pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną, dotyczącej obowiązywania strefy ochronnej istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia SN 15 kV.

Z przytoczonych uprzednio ustaleń: § 15 pkt 17, § 18 pkt 11 lit. a, lit. b, pkt 22, § 19 pkt 4 lit. a, pkt 12 uchwały wynika, że zawarto w nich ograniczenia przy zagospodarowaniu terenów związane z koniecznością uwzględnienia istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia SN 15 kV oraz obszaru jej oddziaływania, wyznaczonego na rysunku planu, jako strefa ochronna *po 7,5 m w obie strony* od osi tej linii.

Tymczasem wg ustaleń § 6 uchwały, oznaczenie graficzne strefy ochronnej nie stanowi ustaleń planu. Powyższe wynika również z części graficznej, bowiem zostało one zamieszczone w grupie oznaczeń informacyjnych, które nie są ustaleniami planu.

Z ustaleń uchwały wynika zatem, że w odniesieniu do elementu informacyjnego zawarto ograniczenia dotyczące możliwości lokalizowania zabudowy oraz ograniczenia w użytkowaniu terenów poprzez wyznaczenie na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 7,5 m w obie strony od osi linii elektroenergetycznej 15 kV.

Powyższe stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., z którego wynika, że ustalenia w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, należy do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego. Organ nadzoru wskazuje, że ustalenia planu nie mogą jednocześnie stanowić elementów informacyjnych tego planu. Ponadto sprzeczność taka stanowi także o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Organ nadzoru stwierdza również, że w tekście uchwały zawarto odwołania do nieistniejących jednostek redakcyjnych tej uchwały, tj. w § 14 ust. 2 pkt 7 i § 18 pkt 24 następuje wewnętrzne odwołanie do § 15 ust. 20 i 21 uchwały. Tymczasem z redakcji § 15 uchwały wynika, że nie wyróżnia on jednostek redakcyjnych w formie ustępów, lecz punktów.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że redakcja § 10 uchwały, nie spełnia wymogów przepisów załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

W myśl przepisów Działu VII pn. *Projekty aktów prawa miejscowego*, zawartych w § 143 załącznika do ww. rozporządzenia: „*Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.*”.

Zgodnie z przepisami Działu V pn. *Projekt aktu wykonawczego (rozporządzenia)*, zawartymi w § 124 ust. 1 i ust. 2 załącznika do ww. rozporządzenia: „*1. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyczną rozporządzenia jest paragraf. 2. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret.*”.

Tymczasem z redakcji § 10 uchwały wynika, że został on podzielony na następujące jednostki redakcyjne: ustępy o numerach od 1 do 9 oraz następujące bezpośrednio po nich punkty oznaczone numerami: 10), 11) i 12). Jeżeli organ uchwałodawczy chciał podzielić ustęp 9 na punkty, to powinien nadać im właściwą numerację, tj. 1, 2 i 3. W przeciwnym razie, po ustępie 9 powinny nastąpić ustępy o kolejnych numerach: 10, 11 i 12.

Podkreślić należy, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie komunikatywności), ale stwierdzenie jej nieważności z przepisami prawnymi. Stwierdzenie nieważności jednych jednostek redakcyjnych (bądź ich części) skutkować będzie bezprzedmiotowością innych ustaleń uchwały.

Biorąc pod uwagę, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to uchwała ta nie spełnia kryterium komunikatywności, a także będzie niewykonalna.

Organ nadzoru wskazuje, że 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 przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

Wobec wskazanych naruszeń przepisów prawa, tj. zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, w związku z brakiem ponowienia czynności planistycznych, o których mowa w art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VII/63/2015 Rady Miejskiej w Gliniojecku z dnia 21 października 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działek nr 164, 165 i 166 oraz części działek nr 179, 180 w Ogonowie*, 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