



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 listopada 2018 r.

WNP-I.4131.193.2018.MO

Rada Gminy Strzegowo
plac Wolności 32
06 – 445 Strzegowo

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/257/2018 Rady Gminy Strzegowo z 11 października 2018 r. w sprawie *uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Unierzyż, gmina Strzegowo.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 października 2018 r. Rada Gminy Strzegowo podjęła uchwałę Nr XLIV/257/2018 w sprawie *uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Unierzyż, gmina Strzegowo.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 8, art. 15, art. 20, art. 27, art. 28 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), 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.

Zgodnie z ustaleniami 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 art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne 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.

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.

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, szczegółowo 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.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., również każda zmiana planu miejscowego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych. Tym samym rada gminy może w toku sporządzania zmiany planu miejscowego,

w miarę potrzeby dokonywać zmian, co do obszaru objętego zmianą, jednakże musi się to odbywać w drodze podjęcia stosownej zmiany w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzenia zmiany planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie **konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzenia planu miejscowego (art. 14 – 20 ustawy o p.z.p.)**. Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*quod vide* Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249). Z dyspozycji art. 14 ust. 7 ustawy o p.z.p. wynika, że plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. W pozostałych przypadkach sporządzanie planów miejscowych jest zatem fakultatywne.

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian planu) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, **przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami**. 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 rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, 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. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmocnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

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 (zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do zmiany).

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. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego.

Organ nadzoru stwierdza, że w podstawie prawnej uchwały przywołano zarówno art. 27 ustawy o p.z.p., który stanowi podstawę do sporządzenia zmiany planu, co wiąże się z przeprowadzeniem procedury sporządzania zmiany planu począwszy od podjęcia uchwały o przystąpieniu, a skończywszy na podjęciu uchwały w przedmiocie zmiany planu, jak też przywołano art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., który upoważnia do kontynuowania procedury sporządzenia miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego w związku z prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzającym nieważność części uchwały, co wiąże się z ponowieniem, w niezbędnym zakresie, procedury sporządzania planu.

Z przywołanego w podstawie prawnej uchwały art. 27 ustawy o p.z.p. oraz z tytułu uchwały, a także z ustaleń jej § 1 wynika, że podjęta ona została w sprawie uchwalenia **zmiany** miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Unierzyż, gmina Strzegowo, przyjętego przez Radę Gminy Strzegowo na sesji w dniu 18 lipca 2018 r. uchwałą Nr XLIII/251/2018, do której Wojewoda Mazowiecki wydał w dniu 24 sierpnia 2018 r. rozstrzygnięcie nadzorcze znak: WNP-I.4131.127.2018.MO, stwierdzające częściową nieważność ww. uchwały, w zakresie wskazanym w jego petitum. W związku z brakiem zaskarżenia przez gminę, w przewidzianym terminie, ww. rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego, stało się ono prawomocne.

Ponadto z ustaleń § 1 ust. 1 uchwały wynika, że zmianę powyższego planu miejscowego Rada Gminy Strzegowo uchwaliła w związku z ww. rozstrzygnięciem nadzorczym. Natomiast w uzasadnieniu uchwały wskazano, że dokonano w niej korekty tekstu planu oraz korekty załącznika graficznego, zgodnie z zakresem wskazanym w rozstrzygnięciu nadzorczym. Na powyższe wskazuje również treść oraz forma podjętej uchwały, zgodnie bowiem z § 1 ust. 2 uchwały, wprowadzono zmiany w tekście planu, a zgodnie z § 1 ust. 3 uchwały, na rysunku planu, który w myśl § 1 ust. 4 uchwały, zamienił poprzedni rysunek planu.

Zgodnie zatem z art. 27 ustawy o p.z.p., sporządzenie zmiany planu miejscowego wymaga przeprowadzenia procedury sporządzenia tej zmiany, o której mowa w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. Tymczasem Rada Gminy Strzegowo **nie podjęła nowej uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany ww. planu miejscowego, a organ wykonawczy gminy nie przeprowadził żadnych czynności związanych ze sporządzeniem zmiany tego planu miejscowego.** Uchwalając zmianę planu miejscowego bez przeprowadzenia procedury planistycznej doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania zmiany planu miejscowego.

Jednocześnie z przywołanego w podstawie prawnej uchwały art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. oraz § 1 ust. 1 uchwały wynika, że Rada Gminy Strzegowo kontynuuje procedurę sporządzania planu miejscowego w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., w związku z prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym. Jednak w tym przypadku gmina mogła kontynuować tę procedurę jedynie w odniesieniu do terenów elementarnych: 1UK i 21R, dla których w rozstrzygnięciu nadzorczym została stwierdzona nieważność ich ustaleń w części tekstowej i graficznej, zaś uchwalony plan powinien być nowym planem a nie zmianą planu obowiązującego. Jednak również w tym przypadku organ wykonawczy gminy **nie ponowił żadnych czynności proceduralnych mających w celu doprowadzenie do zgodności projektu planu z przepisami prawnymi,** pomimo wprowadzenia nowych ustaleń dotyczących określenia:

- parametrów poziomu posadowienia parteru, wysokości budynków gospodarczych i inwentarskich, kształtu i pokrycia dachów, minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, maksymalnej powierzchni zabudowy oraz udziału terenu powierzchni biologicznie czynnej, w odniesieniu do terenu 21R;
 - parametrów zabudowy, wysokości budynku, minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, maksymalnej powierzchni zabudowy oraz udziału terenu powierzchni biologicznie czynnej, w odniesieniu do terenu 1UK,
- co w sposób istotny narusza procedurę sporządzania planu.

Tymczasem zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. „2. 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 wyniku przeprowadzonej analizy uchwały organ nadzoru stwierdza, że **w tekście uchwały zmienianej wprowadzono zmiany** polegające na:

- skreśleniu sformułowań, które zostały wyeliminowane prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym, a więc dotyczą ustaleń, które zostały już derogowane z obrotu prawnego, a tym samym odnoszą się do nieistniejących ustaleń planu;
- zastąpieniu skreślonych, nieistniejących, ustaleń uchwały zmienianej nowymi sformułowaniami;
- wprowadzeniu nowego brzmienia ustaleń uchwały zmienianej dla terenów elementarnych (1UK i 21R), których nieważność została stwierdzona rozstrzygnięciem nadzorczym;
- dopisaniu nowych sformułowań w uchwale zmienianej, które nie były przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego.

Natomiast **zmiany na rysunku planu miejscowego**, nastąpiły w związku z wprowadzeniem, zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 1 ust. 3 uchwały:

- nieprzekraczalnej linii zabudowy wraz z wymiarowaniem, w granicach terenu elementarnego oznaczonego symbolem 1UK (pkt 1);
- nieprzekraczalnej linii zabudowy wraz z wymiarowaniem, wyznaczającej obszar zlokalizowany poza zasięgiem obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, w granicach terenu elementarnego oznaczonego symbolem 2UT (pkt 2).

Ponadto zgodnie z § 1 ust. 4 uchwały, wyeliminowano z obrotu prawnego rysunek planu stanowiący załącznik do uchwały Nr XLIII/251/2018 Rady Gminy Strzegowo z 18 lipca 2018 r., zastępując go w całości nowym rysunkiem, a więc nie tylko rysunkiem w zakresie dokonywanych zmian.

Organ nadzoru stwierdza, że brak jest prawnej możliwości uchylecia sformułowań, które już zostały wyeliminowane prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym, zaś formułowanie nowych ustaleń w uchwale zmienianej i na rysunku planu miejscowego wymaga przeprowadzenia procedury sporządzania zmiany planu, stosownie do dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p.

Brak jest zatem prawnej możliwości skreślenia nieistniejących ustaleń uchwały zmienianej, które przestały być prawem miejscowym, w wyniku stwierdzenia ich nieważności prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w:

- § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały, polegających na wykreśleniu ustaleń zawartych w § 6 ust. 2 pkt: 2, 3, 7 i 8 uchwały zmienianej, w związku z tiret: pierwsze, drugie, trzecie i czwarte petitum rozstrzygnięcia nadzorczego;
- § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały, polegających na wykreśleniu ustaleń zawartych w § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania: „w przypadku niezbędnej wycinki drzew należy wprowadzić nasadzenia, które zrekompensują ubytki w drzewostanie;”, w związku z tiret piąte petitum rozstrzygnięcia nadzorczego;
- § 1 ust. 2 pkt 3 uchwały, polegających na wykreśleniu całej treści § 12 uchwały zmienianej, dotyczącej minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy oraz udziału powierzchni biologicznie czynnej, z pozostawieniem jedynie wartości tych wskaźników, dla terenów elementarnych oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN, 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM, 17RM, 18RM, 19RM, 20RM, 21RM, 22RM, 23RM, 24RM, 25RM, 26RM, 27RM, 28RM, 29RM, 30RM, 31RM, 32RM, 33RM, 34RM, 35RM, 1MN/WS, 1RM/WS, 1RM/ML, 2RM/ML, 1U, 2U, 3U, 4U, 5U, 6U, 7U, 1U/P, 1U/MN, 2U/MN, 3U/MN, 1UT, 2UT i 1ML, w związku z tiret: szóste, siódme, ósme, dziewiąte, dziesiąte, jedenaste, dwunaste, trzynaste, czternaste, piętnaste, szesnaste,

siedemnaste, osiemnaste, dziewiętnaste, dwudzieste, dwudzieste pierwsze, dwudzieste drugie, dwudzieste trzecie, dwudzieste czwarte, dwudzieste piąte, dwudzieste szóste, dwudzieste siódme, dwudzieste ósme, dwudzieste dziewiąte, trzydzieste, trzydzieste pierwsze, trzydzieste drugie, trzydzieste trzecie, trzydzieste czwarte, trzydzieste piąte, trzydzieste szóste, trzydzieste siódme, trzydzieste ósme, trzydzieste dziewiąte, czterdzieste, czterdzieste pierwsze, czterdzieste drugie, czterdzieste trzecie, czterdzieste czwarte, czterdzieste piąte, czterdzieste szóste, czterdzieste siódme, czterdzieste ósme, czterdzieste dziewiąte i pięćdziesiąte petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, w których stwierdzono nieważność tych jednostek redakcyjnych uchwały zmienianej, wyłącznie w zakresie sformułowania „(...) terenu działki (...)” oraz „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;

- § 1 ust. 2 pkt 4 uchwały, polegających na wykreśleniu ustaleń zawartych w § 12 pkt 6 i 7 uchwały zmienianej, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 1WI, w związku z tiret pięćdziesiąte pierwsze i pięćdziesiąte drugie petitum rozstrzygnięcia nadzorczego;
- § 1 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały, polegających na wykreśleniu ustaleń zawartych w § 12 pkt 6 uchwały zmienianej, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 2UT, w zakresie sformułowania „(...) wykreśla się słowo „budynek” (...)”, w związku z tiret pięćdziesiąte siódme petitum rozstrzygnięcia nadzorczego;
- § 1 ust. 2 pkt 5 lit. c uchwały, polegających na wykreśleniu ustaleń zawartych w § 12 pkt 7 uchwały zmienianej, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 2UT, w zakresie sformułowania „(...) wykreśla się słowo „budynek” (...)”, w związku z tiret pięćdziesiąte siódme petitum rozstrzygnięcia nadzorczego;
- § 1 ust. 2 pkt 8 uchwały, polegających na wykreśleniu ustaleń zawartych w § 13 pkt 1, 2 i 3 uchwały zmienianej, w związku z tiret: pięćdziesiąte trzecie, pięćdziesiąte czwarte i pięćdziesiąte piąte petitum rozstrzygnięcia nadzorczego;
- § 1 ust. 2 pkt 9 uchwały, polegających na wykreśleniu ustaleń zawartych w § 13 pkt 4 uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania: „w tabeli wykreśla się wiersz dotyczący terenów elementarnych: RM, RM/WS i RM/ML;”, w związku z tiret: pięćdziesiąte szóste petitum rozstrzygnięcia nadzorczego;
- § 1 ust. 2 pkt 10 uchwały, polegających na wykreśleniu ustaleń zawartych w § 13 pkt 3 uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania „linie wewnętrznego podziału, oznaczone na rysunku planu, wskazują na możliwość oraz zasadę cech geometrycznych podziału na działki i nie są obowiązujące;”, w związku z tiret pięćdziesiąte piąte petitum rozstrzygnięcia nadzorczego.

Natomiast wymóg przeprowadzenia całej procedury sporządzania zmiany planu miejscowego, zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p., wynika z wprowadzenia zmian w treści uchwały zmienianej polegających na zastąpieniu skreślonych jej ustaleń nowymi sformułowaniami oraz na dopisaniu nowych sformułowań w uchwale zmienianej, zaś wymóg ponowienia, w niezbędnym zakresie procedury sporządzania nowego planu, w związku z art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., wynika z wprowadzenia nowego brzmienia ustaleń dla terenów elementarnych oznaczonych symbolami: 21R i 1UK, dla których w rozstrzygnięciu nadzorczym została stwierdzona ich nieważność w części tekstowej i graficznej. Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały, zastępujących skreślone ustalenia § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały zmienianej, sformułowaniem: „w przypadku niezbędnej wycinki drzew, dopuszcza się wprowadzenie nasadzeń, które zrekompensują ubytki w drzewostanie;”;
- § 1 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, zastępujących skreślone ustalenia § 12 uchwały zmienianej, dotyczące minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, dla terenów funkcjonalnych oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN, 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM, 17RM, 18RM, 19RM, 20RM, 21RM, 22RM, 23RM, 24RM, 25RM, 26RM, 27RM, 28RM, 29RM, 30RM, 31RM, 32RM, 33RM, 34RM,

35RM, 1MN/WS, 1RM/WS, 1RM/ML, 2RM/ML, 1U, 2U, 3U, 4U, 5U, 6U, 7U, 1U/P, 1U/MN, 2U/MN, 3U/MN, 1UT, 2UT i 1ML, sformułowaniem: „*Minimalna i maksymalna intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej – min.: (...), max.: (...)*”;

- § 1 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały, zastępujących skreślone ustalenia § 12 uchwały zmienianej, dotyczące udziału terenu powierzchni biologicznie czynnej, dla terenów funkcjonalnych oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN, 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM, 17RM, 18RM, 19RM, 20RM, 21RM, 22RM, 23RM, 24RM, 25RM, 26RM, 27RM, 28RM, 29RM, 30RM, 31RM, 32RM, 33RM, 34RM, 35RM, 1MN/WS, 1RM/WS, 1RM/ML, 2RM/ML, 1U, 2U, 3U, 4U, 5U, 6U, 7U, 1U/P, 1U/MN, 2U/MN, 3U/MN, 1UT, 2UT i 1ML, sformułowaniem: „*Udział terenu powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki budowlanej – min. (...) %*”;
- § 1 ust. 2 pkt 5 lit. a uchwały, dopisujących w § 12 pkt 3 uchwały zmienianej, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 2UT, sformułowanie: „*(...), w obrębie terenu wyznaczonego poprzez nieprzekraczalną linię zabudowy*”, (...)”;
- § 1 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały, zastępujących skreślone ustalenia § 12 pkt 6 uchwały zmienianej, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 2UT, sformułowaniem: „*wiaty, hangaru lub budynku gospodarczego*”;
- § 1 ust. 2 pkt 5 lit. c uchwały, zastępujących skreślone ustalenia § 12 pkt 7 uchwały zmienianej, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 2UT, sformułowaniem: „*wiatę, hangar lub budynek gospodarczy*”;
- § 1 ust. 2 pkt 6 uchwały, nadających nowe brzmienie ustaleniom § 12 uchwały zmienianej, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 21R, w tym poprzez dopisanie pkt: 4, 5, 6, 7, 8 i 9, w zakresie: poziomu posadowienia parteru, wysokości budynków gospodarczych i inwentarskich, kształtu i pokrycia dachów, minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, maksymalnej powierzchni zabudowy oraz udziału terenu powierzchni biologicznie czynnej;
- § 1 ust. 2 pkt 7 uchwały, nadających nowe brzmienie ustaleniom § 12 uchwały zmienianej, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 1UK, w tym poprzez nowe sformułowanie pkt: 4, 6, 8, 9 i 10, w zakresie: parametrów zabudowy, wysokości budynku, minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, maksymalnej powierzchni zabudowy oraz udziału terenu powierzchni biologicznie czynnej;
- § 1 ust. 2 pkt 10 uchwały, zastępujących skreślone ustalenia § 13 pkt 3 uchwały zmienianej, sformułowaniem: „*Linie wewnętrznego podziału, wniesione na rysunku planu, wskazują możliwość i zasadę podziału terenów elementarnych na działki budowlane.*” i wpisaniem ww. sformułowania do § 3 ust. 2, co oznacza, że do § 3 uchwały zmienianej dodano ust. 2.

Konieczność ponowienia procedury sporządzenia planu wynika również z wprowadzenia na rysunku planu merytorycznych zmian, polegających na wyznaczeniu obszaru pod planowaną zabudowę, poprzez określenie nieprzekraczalnych linii zabudowy i wymiarowania na terenach elementarnych oznaczonych symbolami: 1UK i 2UT, zgodnie z ustaleniami § 3 uchwały.

Ustalenia § 3 uchwały wskazują, że zmiany na rysunku planu miejscowego dotyczą tylko wyznaczenia linii zabudowy i ich wymiarowania na tych terenach. Powyższe oznacza, iż załącznikiem graficznym do uchwały winien być rysunek planu, zawierający ustalenia planistyczne wyłącznie w tym zakresie.

Tymczasem w § 1 ust. 4 uchwały ustalono, że „*4. Zamienia się rysunek planu na rysunek planu z wniesionymi poprawkami, o których mowa w ust. 3 pkt 1 i 2 niniejszej uchwały.*”.

Powyższe oznacza, iż załącznik nr 1 do uchwały zmieniającej zastępuje w całości załącznik nr 1 do uchwały zmienianej, **a tym samym zawiera również ustalenia, które nie są przedmiotem ustaleń wynikających z części tekstowej uchwały.** Tym samym zmianę rysunku planu sporządzono dla całego obszaru objętego planem, a nie w zakresie wynikającym z rozstrzygnięcia nadzorczego oraz z § 3 uchwały. Jednocześnie należy wskazać, że załącznik nr 1 do uchwały nie został opisany, jako zmiana przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz jako *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Unierzyż, gmina Strzegowo*, co oznacza, że stanowi załącznik do nowego ww. planu miejscowego.

Ponadto, z ustaleń § 2 uchwały, w brzmieniu: „*Pozostała treść planu pozostaje bez zmian.*” wynika, że uchwała nie odnosi się wyłącznie do wprowadzonych zmian, lecz do wszystkich ustaleń uchwały zmienianej, co prowadzi do powtórzenia lub modyfikacji przepisu art. 34 ust. 1 ustawy o p.z.p., który stanowi, iż „*Wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu.*”.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z § 143, załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „*Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.*”.

Tymczasem zgodnie z § 82 załącznika do ww. rozporządzenia „*Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów.*”. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, ogólna zasada dotycząca redagowania przepisów zmieniających. Zgodnie z tą zasadą zmiany przeprowadza się w sposób redakcyjny, a więc poprzez:

- uchylenie niektórych przepisów aktu nowelizowanego lub
- zastąpienie niektórych jego przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu, lub
- dodanie do niego nowych przepisów.

Powyższe zasady znajdują również swoje potwierdzenie w § 85 ust. 1 i § 86 ww. załącznika do rozporządzenia. Biorąc powyższe pod uwagę ustalenia § 2 uchwały naruszają zasady legislacji określone w ww. przepisach.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Strzegowo, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r.

(K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Organ nadzoru wskazuje, że wprowadzenie zmian w tekście i na rysunku obowiązującego planu miejscowego, w związku z wydanym rozstrzygnięciem nadzorczym, zobowiązywało organ wykonawczy gminy do ponowienia czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności jego ustaleń z przepisami prawnymi, stosownie do wymogu art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. jedynie w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 21R i 1UK. W tym przypadku organ wykonawczy gminy miał możliwość kontynuowania procedury planistycznej na podstawie uchwały intencyjnej Rady Gminy Strzegowo Nr XXIII/138/2016 z 21 grudnia 2016 r., zmienionej uchwałą Nr XXXIX/225/2018 z 2 marca 2018 r., ale wówczas winien sporządzić nowy plan, obejmujący wszystkie ustalenia jedynie w odniesieniu do tych dwóch terenów, nie zaś zmianę planu polegającą na częściowej zmianie tekstu uchwały oraz całościowej zmianie części graficznej.

Tymczasem uchwała została podjęta bez przeprowadzenia jakiegokolwiek procedury, bowiem nie dołączono do niej żadnych dokumentów potwierdzających wykonanie czynności proceduralnych. Powyższe wynika również z faktu, iż w załączniku nr 2 do uchwały Rada Gminy Strzegowo stwierdziła, że „(...) ww. zmiana miejscowego planu nie wymagała powtarzania czynności, o których mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym wyłożenia do publicznego wglądu, czego skutkiem był brak uwag do zmiany planu”. Również w uzasadnieniu uchwały Rada Gminy Strzegowo stwierdziła „(...) iz ustalenia zawarte w projekcie planu miejscowego, wynikające z procedury naprawczej, nie wymagają ponowienia procedury planistycznej, tj. ponowienia uzgodnień i opinii oraz wyłożenia do publicznego wglądu. Przedmiot wprowadzonych ustaleń naprawczych nie wpływa na naruszenie interesu prawnego właścicieli nieruchomości. W odniesieniu do projektu planu miejscowego nie zostały wniesione żadne uwagi, stanowiące przedmiot rozstrzygnięcia przez Radę Gminy”.

Z powyższego wynika, że projekt uchwały nie został ponownie uzgodniony i zaopiniowany oraz wyłożony do publicznego wglądu, co uniemożliwiło składanie uwag i nie zapewniło partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych. **Brak ponowienia, w niezbędnym zakresie, czynności niezbędnych do doprowadzenia do zgodności zmienianego**

planu miejscowego z przepisami prawa, stanowi o naruszeniu w istotny sposób procedury sporządzania planu, a tym samym o naruszeniu art. 28 ust. 1, w związku z ust. 2 ustawy o p.z.p.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że Rada Gminy Strzegowo podjęła uchwałę bez przeprowadzenia procedury, co narusza w istotny sposób, zarówno dyspozycję art. 27 ustawy o p.z.p., w przypadku sporządzenia zmiany planu, jak też narusza dyspozycję art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w przypadku kontynuowania procedury sporządzania planu.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne 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 przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad i trybu sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.

Istotność naruszenia trybu dotyczy braku ponowienia, w niezbędnym zakresie, czynności niezbędnych do doprowadzenia do zgodności zmienianego planu miejscowego z przepisami prawa oraz braku uchwalenia nowego planu. Ponadto w związku z faktem podjęcia uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego, na podstawie art. 27 ustawy o p.z.p., doszło do istotnego naruszenia trybu z uwagi na fakt braku przeprowadzenia całej procedury planistycznej mającej na celu uchwalenie zmiany obowiązującego planu miejscowego.

Z kolei istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego związane jest z naruszeniem wskazanych we wcześniejszej części uzasadnienia zasad techniki prawodawczej.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

Jednocześnie należy podkreślić, że stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. organy Gminy Strzegowo uprawnione są do kontynuowania procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1UK i 21R, w związku z uchwałą Nr XXIII/138/2016 Rady Gminy Strzegowo z 21 grudnia 2016 r. wraz ze zm., jednakże uchwalony plan musi zawierać kompletne ustalenia odnoszące się do nich.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLIV/257/2018 Rady Gminy Strzegowo z 11 października 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Unierzyż, gmina Strzegowo, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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

Zdzisław Szipiera