



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 listopada 2015 r.

Poz. 9358

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.249.2015.BL WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 19 listopada 2015 r.

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/62/2015 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 21 października 2015 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Głinojeck dla obszarów położonych w obrębach: Dukt-Krusz, Kondrajec Szlachecki, Żeleźnia.*

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Głinojecku, na sesji w dniu 21 października 2015 r., podjęła uchwałę Nr VII/62/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Głinojeck dla obszarów położonych w obrębach: Dukt-Krusz, Kondrajec Szlachecki, Żeleźnia. 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.”

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.

W przedmiotowej sprawie zdaniem organu nadzoru, doszło do naruszenia, zarówno zasad sporządzania planu, jak i, w sposób istotny, trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Za istotne naruszenie trybu postępowania, w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., należy rozumieć takie naruszenie trybu, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Co do naruszeń trybu decyduje wpływ naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 251-253).

Tryb uchwalenia planu 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 zakresie uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

W przedmiotowej sprawie Rada Miejska w Głinojecku w dniu 7 listopada 2013 r. podjęła uchwałę Nr XXII/233/2013, którą zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego. W wyniku podjęcia czynności, o których mowa w art. 17 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w dniu 25 czerwca 2015 r. Rada Miejska w Głinojecku podjęła uchwałę Nr VI/44/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Głinojeck dla obszarów położonych w obrębach: Dukt-Krusz, Kondrajec Szlachecki, Żeleźnia. Po przekazaniu, w trybie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., podjętej uchwały wraz z dokumentacją prac planistycznych, pismem z dnia 31 lipca 2015 r. znak:

LEX-I.4131.166.2015.BŁ Wojewoda Mazowiecki, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdził nieważność podjętej uchwały, w części dotyczącej ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 01 R.Z;
- § 10 ust. 9 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz odtworzenia zieleni w miejscach koniecznego jej usunięcia (...)”;
- § 15 ust. 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dróg publicznych klasy dojazdowej oraz tereny (...)”;
- § 15 ust. 6 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 01 ZL i 02 ZL;
- § 16 ust. 14 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wraz ze strefą oddziaływania (...)”;
- § 16 ust. 15 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 01 ZL i 02 ZL;
- § 16 ust. 19 tiret trzecie uchwały;
- § 16 ust. 20 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 01 ZL i 02 ZL;
- § 20 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wraz z obszarem jej oddziaływania (...)”;
- § 22 ust. 3 uchwały;
- § 22 ust. 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wraz z obszarem ich oddziaływania (...)”;
- § 23 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wraz z obszarem jej oddziaływania (...)”.

W związku z brakiem zaskarżenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ww. rozstrzygnięcia nadzorczego, stało się ono prawomocne. W doktrynie prawa pojęcie nieważności jest postrzegane w kategoriach „sankcji stosowanej w przypadku szczególnie dotkliwego naruszenia prawa, której skutki są różnie określane i rozumiane w odniesieniu do rozmaitych gałęzi prawa” (J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź - Zielona Góra 1997, s. 34). Nieważność aktu prawa miejscowego, wywołuje zatem sankcje w postaci wyeliminowania ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*) wadliwych ustaleń planu, będących przedmiotem ww. rozstrzygnięcia nadzorczego.

Organ nadzoru wskazuje, że w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, w dniu 3 sierpnia 2015 r., poz. 6818, opublikowano rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 lipca 2015 r. znak: LEX-I.4131.166.2015.BŁ. Nie opublikowana natomiast została, do dnia dzisiejszego, uchwała Nr VI/44/2015 Rady Miejskiej w Głinojecku, której ww. rozstrzygnięcie dotyczyło.

Niemniej jednak w tej sytuacji stwierdzić należy, iż proces planistyczny zapoczątkowany przez Radę Miejską w Głinojecku uchwałą Nr XXII/233/2013 z dnia 7 listopada 2013 r., dla wszelkich ustaleń uchwały Nr VI/44/2015 z dnia 25 czerwca 2015 r., które nie zostały objęte rozstrzygnięciem nadzorczym, został zakończony.

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.”.

Z powyższego przepisu jednoznacznie wynika, **konieczność ponowienia czynności proceduralnych**, w celu doprowadzenia do zgodności sporządzanego planu miejscowego z przepisami prawa, ale co równie istotne **dotyczyć to może tylko i wyłącznie przedmiotu określonego w rozstrzygnięciu nadzorczym, a więc tych ustaleń planistycznych, które objęte zostały stwierdzeniem nieważności**. Z przepisu art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie wynika możliwość kontynuowania procedury planistycznej i kolejnego uchwalenia planu miejscowego **w odniesieniu do całej uchwały w sprawie planu miejscowego**. Taki przypadek może mieć jedynie miejsce w sytuacji, w której stwierdzono by nieważność całej uchwały w sprawie

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy bowiem podkreślić, iż stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza wyeliminowanie z obrotu prawnego samej uchwały ustalającej, przy czym w obrocie prawnym, w dalszym ciągu pozostaje w szczególności uchwała rady o przystąpieniu do sporządzania planu, określająca obszar objęty planem i, co ważniejsze, zobowiązująca organ wykonawczy do podejmowania kolejnych czynności planistycznych.

W omawianym przypadku, stwierdzono nieważność jedynie części ustaleń planistycznych, tzn.:

- ustaleń części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 01 R.Z;
- fragmentów sformułowań, w poszczególnych jednostkach redakcyjnych uchwały, tj. § 10 ust. 9, § 15 ust. 6, § 16 ust. 14, § 20 ust. 3, § 22 ust. 5 oraz § 23 ust. 2;
- jednostek redakcyjnych uchwały: § 15 ust. 6, § 16 ust. 15 oraz § 16 ust. 20, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 01 ZL i 02 ZL;
- jednostek redakcyjnych uchwały: § 16 ust. 19 tiret trzecie oraz § 22 ust. 3.

Powyższe oznacza, iż tylko i wyłącznie w takim zakresie organy gminy upoważnione były do kontynuowania procedury sporządzania planu miejscowego i tylko w takim zakresie mogły kontynuując procedurę ponownie uchwalić nowy plan miejscowy. Zauważyć bowiem należy, iż pozostałe ustalenia planistyczne „skonsumowały” uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego z dnia 7 listopada 2013 r. Brak jest zatem jakichkolwiek podstaw prawnych do uchwalania nowego planu miejscowego w granicach określonych w uchwale przystąpieniowej z roku 2013.

W kontekście powyższego wskazać należy na dyspozycję art. 27 ustawy o p.z.p., z której wynika, iż „*Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane*”, co oznacza, iż wszystkie zmiany planu miejscowego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej. Powyższe wynika również ze stanowiska judykatury. Co więcej, zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wyrażonym w wyroku z dnia 17 marca 2011 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2535/10, publ. LEX nr 988200, także zmiana planu miejscowego uchwalonego, ale jeszcze nieobowiązującego, również z powodu oczekiwania na ogłoszenie w organie promulgacyjnym województwa, może nastąpić tylko i wyłącznie w trybie przewidzianym dla jego uchwalenia. Powyższe oznacza, iż organ uchwałodawczy zmierzając do zmiany ustaleń planu miejscowego, ma do wyboru wyłącznie dwie możliwości: podjąć uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego (art. 14 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.), bądź podjąć uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego planu miejscowego (odpowiednio art. 14 ust. 1, art. 33 i 34 ustawy o p.z.p.). Tezę tę potwierdza m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 6 listopada 2008 r., w sprawie sygn. akt II SA/Op 290/08, publ. LEX nr 509694.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie **bez przeprowadzenia jakiegokolwiek procedury planistycznej**, o której mowa w art. 17 ustawy o p.z.p. (co jednoznacznie wynika z pisma Burmistrza Miasta i Gminy Głinojeck z dnia 29 października 2015 r. znak BP.6722.8.2014/2015), **ale również bez podjęcia jakiegokolwiek uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, opcjonalnie jego zmiany** (art. 14 ust. 1 i 2, opcjonalnie art. 27 ustawy o p.z.p.), **podjęto uchwałę Nr VII/62/2015**, w której na nowo uchwalono plan miejscowy w granicach określonych w uchwale Nr XXII/233/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 7 listopada 2013 r. w oparciu, o którą podjęto już uchwałę Nr VI/44/2015 przyjmującą plan miejscowy, z wyłączeniem przedmiotu, o którym mowa w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 lipca 2015 r. znak: LEX-I.4131.166.2015.BŁ.

Podejmując kwestionowaną uchwałę z ustawy o p.z.p. przywołano jedynie art. 20 ust. 1, który stanowi, że: „*Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie*

realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.”. Skorzystanie przez Radę Miejską w Gliniojecku z uprawnienia wynikającego z art. 20 ust.1 ustawy o p.z.p., jest możliwe jedynie po przekazaniu przez organ wykonawczy gminy projektu planu miejscowego, na podstawie art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p., zaś czynność ta winna zostać poprzedzona przeprowadzeniem kolejno wszystkich czynności, o których mowa w art. 17 pkt 1 – 13 ustawy o p.z.p. Dodać również należy, nie było także podstaw prawnych do kolejnego wykorzystania uchwały Nr XXII/233/2013 Rady Miejskiej w Gliniojecku z dnia 7 listopada 2013 r., o której mowa w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, iż organy gminy Gliniojeck:

- nie przywołując w podstawie prawnej podjętej uchwały art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.;
- korzystając z przysługującego im uprawnienia do zastosowania dyspozycji art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., skorzystały z niego nie tylko w zakresie objętym rozstrzygnięciem nadzorczym, ale również w odniesieniu do całego obszaru objętego planem miejscowym (do czego organy te nie były uprawnione);
- korzystając z przysługującego im uprawnienia do zastosowania dyspozycji art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., **nie ponowiono w niezbędnym zakresie procedury, o której mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., w tym w szczególności nie wyłożono projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, pomimo wprowadzenia istotnych zmian, w tym dotyczących nowego umiejscowienia, nieprzekraczalnych linii zabudowy, które określają obszar tzw. „*ruchu budowlanego*”; powyższe oznacza wprowadzenie ograniczeń w zagospodarowaniu oraz zabudowie terenu;**
- uchwalając plan miejscowy dla całego obszaru wyznaczonego w uchwale Nr XXII/233/2013 z dnia 7 listopada 2013 r., nie uwzględniły faktu, iż dla bezwzględnej większości obszaru, w oparciu o tę uchwałę przyjęto już plan miejscowy.

Powyższe działania oznaczają naruszenie: art. 17, art. 27 i art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. tzn., a tym samym stanowią o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, określonego w przywołanych powyżej przepisach.

Niejako na marginesie wskazać należy, iż stwierdzenie przez Wojewodę Mazowieckiego, nieważności ustaleń: § 15 ust. 6, § 16 ust. 15 oraz § 16 ust. 20, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 01 ZL i 02 ZL, oraz § 16 ust. 19 tiret trzecie, § 22 ust. 3, a także fragmentów sformułowań zawartych w § 10 ust. 9, § 15 ust. 6, § 16 ust. 14, § 20 ust. 3, § 22 ust. 5, § 23 ust. 2 uchwały Nr VI/44/2015 Rady Miejskiej w Gliniojecku z dnia 25 czerwca 2015 r. nie wymagało ze strony organów gminy podejmowania jakichkolwiek działań naprawczych, bowiem ich eliminacja z obrotu prawnego zachowywała komunikatywność pozostałych ustaleń planistycznych. **Skorzystanie z uprawnienia, o którym mowa w art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., winno dotyczyć jedynie ustaleń odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem 01 R.Z, przede wszystkim z uwagi na stwierdzenie ich nieważności w części graficznej. Tylko w takim zakresie, po uprzednim ponowieniu procedury planistycznej, w tym przynajmniej polegającym na ponownym wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu z uwagi na zawarcie nowych ustaleń planistycznych,** możliwe było przyjęcie nowej uchwały, w oparciu o procedurę zainicjowaną uchwałą Nr XXII/233/2013 Rady Miejskiej w Gliniojecku z dnia 7 listopada 2013 r., przy czym niezbędne jest tu również przywołanie w podstawie prawnej podjętej uchwały, stosownej podstawy prawnej, tj. art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Analizując zakres obowiązku ponowienia czynności planistycznych, należy podkreślić, że procedura planistyczna jest procedurą sformalizowaną, wyznaczającą zakres i kolejność

czynności proceduralnych, wymaganych przy sporządzaniu planu miejscowego i obejmującą: ogłoszenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, etap składania wniosków do planu i ich rozpatrzenia przez organ sporządzający plan, wystąpienie o opinie do wskazanych w ustawie podmiotów, uzgodnienie projektu planu z organami wymienionymi w ustawie, wprowadzenie ewentualnych zmian w sporządzonym projekcie planu, **wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, dyskusję publiczną, etap zgłaszania uwag do projektu planu**, rozpatrzenie uwag, wprowadzenie zmian do projektu planu miejscowego, a następnie ponowienie w niezbędnym zakresie uzgodnień.

Zwrócić przy tym należy szczególną uwagę na fakt, iż sformalizowane - również w zakresie chronologii podejmowanych działań - uregulowanie tej procedury, z jednoczesną sankcją nieważności uchwały, w sytuacji istotnego naruszenia trybu uchwalania planu miejscowego prowadzi do wniosku, iż kształt uchwalanego planu miejscowego **powinien być wcześniej znany właściwym organom, a także osobom prawnym i fizycznym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, skoro podmioty te są uprawnione do wyrażenia swojego stanowiska przed uchwaleniem planu, tj. na jednym z ostatnich etapów procedury, poprzedzającym uchwalenie planu**. Celem sformalizowanej procedury planistycznej jest zatem m.in. zagwarantowanie znajomości aktu planistycznego, którego treść będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o p.z.p.), a także zagwarantowanie możliwości wpływu na treść przyszłego planu. Należy podkreślić, iż każde uchwalenie, bądź zmiana planu zagospodarowania przestrzennego pociąga za sobą konsekwencje nie tylko w sferze prawa własności, ale również w sferze obciążeń finansowych. **Wykładnia celowościowa powyższych przepisów uzasadnia zatem wniosek, iż treść uchwalonego planu nie powinna stanowić zaskoczenia dla lokalnej społeczności**. Dotyczy to również organów, wskazanych w ustawie o p.z.p., które odpowiedzialne są za zagwarantowanie ochrony interesu publicznego. Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 cyt. ustawy o p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. prawo własności, potrzeby interesu publicznego, rozumianego jako uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.), ale również potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

W przedmiotowym przypadku dokonana przez organ nadzoru analiza treści i rysunku planu miejscowego, prowadzi do wniosku, iż w wyniku jej podjęcia nastąpiła merytoryczna zmiana części ustaleń przedmiotowego planu, uwzględniająca zarzuty rozstrzygnięcia nadzorczego znak: LEX-I.4131.166.2015.BŁ, w tym m.in.:

- w § 20 pkt 3 i § 23 pkt 2 uchwały, określono pas ochronny od istniejącej linii elektroenergetycznej 15 kV o szerokości 11 m (po 5,5 m w obie strony od osi linii), który również wyznaczono na rysunku planu, w ramach terenów oznaczonych symbolem: 01 ZLD;
- w § 21 pkt 12 uchwały, określono pas ochronny od istniejącej linii elektroenergetycznej 15 kV, w odległości 7,5 m w obie strony od osi ww. linii, który również wyznaczono na rysunku planu, w ramach terenu oznaczonego symbolem: 01 R.Z;
- w § 21 pkt 4 lit. a tiret trzecie uchwały, wprowadzono nieprzekraczalną linię dla nowo realizowanej zabudowy w odległości 7,5 m od osi linii elektroenergetycznej 15 kV na terenie przeznaczonym pod uprawy rolne i zieleń nieurządzonej z dopuszczeniem realizacji zabudowy zagrodowej, oznaczonym symbolem: 01 R.Z, w związku z ustalonym pasem ochronnym od linii elektroenergetycznych 15 kV; wyznaczono ww. linię zabudowy na rysunku planu;
- w § 22 pkt 5 uchwały, określono pas ochronny od istniejącej linii elektroenergetycznej 15 kV w odległości 7,5 m w obie strony od osi ww. linii, który również wyznaczono na rysunku planu, w ramach terenów oznaczonych symbolem: 01 KDS;

- 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, ale również wprowadzono zmiany polegające na wrysowaniu nieprzekraczalnych linii zabudowy w ramach terenu oznaczonego symbolem 01 R.Z od terenu 01 KDS oraz granic obszaru objętego planem z wyjątkiem „drogi krajowej ekspresowej S7”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały w istocie dokonano szeregu zmian, w stosunku do uchwały Nr VI/44/2015 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.

Z przytoczonych powyżej ustaleń tekstu i rysunku planu wynika, że wprowadzone zmiany w istotny sposób zmieniają zasady zagospodarowania terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 01 R.Z, poprzez ograniczenie możliwości lokalizowania zabudowy na tym terenie, w związku z wyznaczeniem nieprzekraczalnych linii zabudowy uwzględniających nowo wyznaczoną strefę ochronną napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV, **ale również nowe linie zabudowy wewnątrz samego terenu.**

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.

W tym miejscu dodać również należy, iż bezpodstawne jest zawieranie przepisu, o którym mowa w § 25 przedmiotowej uchwały. Rada Miejska w Głinojecku ww. ustaleniu, uchyliła uchwałę Nr VI/44/2015 w części w jakiej nie została ona objęta rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego, znak: LEX-I.4131.166.2015.BŁ.

W tym miejscu należy zatem jeszcze raz przypomnieć, że uchwała Nr VII/62/2015, została podjęta na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Tymczasem ustawa o p.z.p. nie zawiera przepisów dopuszczających uchylanie uchwał planistycznych (zarówno w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Również przepisy ustawy o samorządzie gminnym, zdaniem organu nadzoru, nie mogą stanowić wyłącznej podstawy prawnej, umożliwiającej uchylenie uchwały w sprawie miejscowego planu. Stanowią one ogólną normę kompetencyjną, wymagającą uszczegółowienia w zakresie proceduralnym. Należy bowiem pamiętać, że uchylenie uchwały w sprawie miejscowego planu wywołuje doniosłe skutki prawne zarówno dla gminy, jak i podmiotów prywatnych. Plan jest aktem prawa miejscowego i jako przepis gminny kształtuje sposób wykonywania prawa własności na terenie nim objętym. W tym sensie takie same skutki prawne wywołuje zmiana planu, jak i uchylenie planu, bowiem w każdym przypadku stanowi to zmianę przepisów gminnych w zakresie planowania przestrzennego.

Przy podejmowaniu przez Radę Miejską w Głinojecku przedmiotowej uchwały, doszło również 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: § 21 pkt 4 lit. a tiret trzecie i 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 rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), 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 wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzemieniu obowiązującym w dniu uchwalenia przedmiotowej uchwały, 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, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VII/62/2015 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 21 października 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Głinojeck dla obszarów położonych w obrębach: *Dukt-Krusz, Kondrajec Szlachecki, Żeleźnia*, 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