



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 8 maja 2017 r.

Poz. 4412

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I.4131.98.2017.MO

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 25 kwietnia 2017 r.

dotyczy uchwały Nr XXV/171/2017 Rady Gminy w Kuczborku - Osadzie z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie miejscowości Kozielsk I, gmina Kuczbork - Osada.



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 kwietnia 2017 r.

LEX-I.4131.98.2017.MO

**Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie
ul. Mickiewicza 7A
09 – 310 Kuczbork**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948, z 2017 r. poz. 730)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/171/2017 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie miejscowości *Kozielsk I, gmina Kuczbork – Osada*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 1 ust. 4 pkt 5 uchwały;
- § 1 ust. 4 pkt 6 uchwały, w zakresie, w jakim do obowiązujących ustaleń planu zalicza oznaczenie graficzne linii średniego napięcia;
- § 5 pkt 6 uchwały;
- § 5 pkt 7 lit. f uchwały;
- § 5 pkt 7 lit. g uchwały;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 5R, w zakresie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 16/1.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 marca 2017 r. Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie podjęła uchwałę Nr XXV/171/2017 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie miejscowości *Kozielsk I, gmina Kuczbork – Osada*.

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 2016 r. poz. 778 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 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 jego zawartością (część tekstowa, graficzna). 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.:

- 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 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 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, 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”.

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 szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się „zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”.

Przytoczony przepis ustawy jednoznacznie stanowi, że maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, została określona, jako „wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Oznacza to, że wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do działki budowlanej jest w istocie wskaźnikiem intensywności zabudowy.

Tymczasem dla terenów przeznaczonych pod zabudowę ustalono w uchwale dwa odrębne wskaźniki dotyczące intensywności zabudowy, tj.:

- jeden określony, jako „maksymalny wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”, którego wielkość (jako procentowy udział powierzchni) ustalono w: § 5 pkt 7 lit. f uchwały (dla terenu oznaczonego symbolem 1RU) i § 5 pkt 7 lit. g uchwały (dla terenów oznaczonych symbolami: 2RU i 4RU);

- drugi określony, jako „*minimalna i maksymalna intensywność zabudowy*”, którego wielkość ustalono w: § 5 pkt 7 lit. h uchwały (dla terenu oznaczonego symbolem 1RU) i § 5 pkt 7 lit. i uchwały (dla terenów oznaczonych symbolami: 2RU i 4RU).

Jednocześnie należy wskazać, iż ze zdania wprowadzającego dotyczącego zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, zawartego w § 5 pkt 7 uchwały wynika, że powinien to być ten sam wskaźnik, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Wypełnieniem normy wskazanej w ww. zdaniu wprowadzającym są ustalenia zawarte w: § 5 pkt 7 lit. h i § 5 pkt 7 lit. i uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia: § 5 pkt 7 lit. f i § 5 pkt 7 lit. g uchwały, naruszają dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., jak też są wzajemnie sprzeczne z ustaleniami zawartymi w zdaniu wprowadzającym do § 5 pkt 7 uchwały, co stanowi podstawę do stwierdzenia ich nieważności.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774 z późn. zm.).

Organ nadzoru stwierdza brak jakichkolwiek podstaw prawnych, wynikających z dyspozycji art. 15 ustawy o p.z.p. do regulacji w ramach planu miejscowego, jakichkolwiek ustaleń dotyczących reklam, o których mowa w § 5 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1RU, 2RU, 4RU ustala się: (...) 6) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: a) dopuszcza się lokalizację reklam w formie wolnostojącej o maksymalnej powierzchni 3,0 m², b) dopuszcza się sytuowanie szyldów reklamowych, tablic i plansz informacyjnych o maksymalnej powierzchni 3,0 m² na ogrodzeniach działek oraz na elewacji frontowej budynku pod warunkiem, że ich treść dotyczy jedynie działalności prowadzonej w danym budynku, c) reklama nie może przesłaniać okien ani detali architektonicznych*”.

Należy zauważyć, iż Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie proces sporządzania przedmiotowego planu miejscowego zainicjowała w dniu 30 czerwca 2016 r., co oznacza, iż nie była uprawniona na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. do formułowania ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, **mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego** (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p.,

a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, rada gminy decyduje odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu *„Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”*. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż *„Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”*. Przepis ten nie ma jednak w przedmiotowym przypadku zastosowania, albowiem proces sporządzania ww. planu został zainicjowany uchwałą Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie Nr XVI/128/2016 w dniu 30 czerwca 2016 r.

W tej sytuacji Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie nie miała podstaw prawnych do regulowania kwestii, o których mowa w § 5 pkt 6 uchwały, w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., co stanowi podstawę do stwierdzenia ich nieważności.

Ponadto ustalenia zawarte w § 1 ust. 4 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: *„4. Następujące oznaczenia graficzne wyznaczone na rysunku planu, stanowią obowiązujące ustalenia planu: (...) 5) granice Zieluńsko-Rzęgnowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu;”*, zostały sformułowane bez podstawy prawnej wynikającej z przepisu art. 15 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że Zieluńsko – Rzęgnowski Obszar Chronionego Krajobrazu, został ustanowiony rozporządzeniem Nr 18 Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 kwietnia 2005 r. w sprawie Zieluńsko – Rzęgnowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 91. poz. 2450 z późn. zm.), na podstawie dyspozycji wynikającej z art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134). Zgodnie z § 1 ust. 3 ww. rozporządzenia, granice Zieluńsko – Rzęgnowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu opisane zostały w załączniku do tego rozporządzenia.

Z powyższych przepisów wynika, że organem właściwym do określenia granic ww. obszaru chronionego był w drodze rozporządzenia – wojewoda, zaś od 1 sierpnia 2009 r. w drodze uchwały – sejmik województwa, nie zaś rada gminy w uchwale sprawie planu miejscowego. Tym samym brak jest podstaw prawnych do zamieszczenia oznaczenia graficznego granic tego obszaru w grupie obowiązujących ustaleń planu, jak ustalono w § 1 ust. 4 pkt 5 uchwały. Oznaczenie to powinno stanowić element informacyjny przedmiotowego planu miejscowego. Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń uchwały w tym zakresie.

Również ustalenia zawarte w § 1 ust. 4 pkt 6 uchwały, w zakresie, w jakim do obowiązujących ustaleń planu zaliczają oznaczenia graficzne linii średniego napięcia, zostały sformułowane bez podstawy prawnej. Organ nadzoru wskazuje, że ustaleniem planu może być tylko oznaczenie graficzne przebiegu projektowanych w planie miejscowym linii elektroenergetycznych wraz z ich strefami oddziaływania oraz oznaczenie graficzne stref oddziaływania od istniejących linii elektroenergetycznych, w zasięgu których plan ustala ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenów. W uchwale nie wyróżniono, które linie elektroenergetyczne są liniami projektowanymi, a które istniejącymi. Powyższe nie wynika także z ustaleń zawartych w § 5 pkt 11 lit. e uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **1RU**, **2RU**, **4RU** ustala się: (...) 11) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej: (...) e) zaopatrzenie w energię elektryczną – z istniejącej lub projektowanej sieci elektroenergetycznej,” które odnoszą się zarówno do istniejących, jak też do projektowanych linii elektroenergetycznych.

Biorąc powyższe pod uwagę niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 1 ust. 4 pkt 6 uchwały, w zakresie, w jakim do obowiązujących ustaleń planu zaliczają oznaczenia graficzne linii średniego napięcia.

Uchwalając *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie miejscowości Kozielsk I* i obejmując jego ustaleniami działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym 16/1, znajdującą się w granicach terenu oznaczonego symbolem 5R, stanowiącego zgodnie z § 4 pkt 1 uchwały teren rolniczy, doszło do naruszenia dyspozycji art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. oraz uchwały Nr XVI/128/2016 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z dnia 30 czerwca 2016 r. inicjującej proces tworzenia aktu prawa miejscowego dla obszaru wskazanego na jej załączniku graficznym, jak również do naruszenia art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zawierający część tekstową i graficzną odnoszącą się do obszaru objętego planem.

Zgodnie z:

- art. 14 ust. 1 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 (...)*”;
- art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „*Integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.*”.

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

Na sesji w dniu 30 czerwca 2016 r. Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie podjęła uchwałę Nr XVI/128/2016 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie miejscowości Kozielsk I, gmina Kuczbork – Osada. Podstawą prawną podjętej uchwały był m.in. art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p. Na załączniku graficznym do ww. uchwały

przedstawione zostały granice obszaru objętego projektem planu. W związku z powyższym, uchwałodawca zobligowany był do uchwalenia planu miejscowego dla obszaru w granicach wyznaczonych na załączniku graficznym do tej uchwały.

Tymczasem Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie podejmując, w dniu 17 marca 2017 r., uchwałę Nr XXV/171/2017, uchwaliła plan miejscowy, w którym:

- dokonała zmiany granic obszaru określonego na załączniku graficznym do uchwały Nr XVI/128/2016, poprzez sporządzenie planu miejscowego dla obszaru w „większych” granicach, niż w ww. uchwale inicjującej proces planowania przestrzennego;
- sporządziła plan miejscowy dla części obszaru, dla którego nie była podjęta uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, tj.: dla części terenu oznaczonego symbolem 5R, stanowiącej działkę nr ew. 16/1.

Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru niezgodnego z obszarem wyznaczonym na załączniku graficznym do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, bez podjęcia stosownej uchwały zmieniającej tę uchwałę, naruszyła dyspozycję art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., jak również wskazanej powyżej uchwały inicjującej proces planowania przestrzennego. **Granice obszaru objętego planem wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzenia, wiążą bowiem organy gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia planu. Stąd uchwalony plan, nie może regulować obszaru wykraczającego poza terytorium ustalone w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzenia, ponieważ stanowiłoby to naruszenie właściwości organu gminy. Zmiana granic planu wymaga zmiany uchwały o przystąpieniu.**

Przedmiotowy plan obejmuje obszar większy niż określony na załączniku graficznym do uchwały o przystąpieniu do jego sporządzenia. Jednocześnie dokumentacja prac planistycznych nie zawiera ewentualnych uchwał Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie upoważniających do sporządzenia planu w granicach innych, niż wyznaczone w uchwale intencyjnej. Również w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały brak informacji o uchwałach zmieniających uchwałę o przystąpieniu. Skoro Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie nie podjęła uchwały zmieniającej uchwałę o przystąpieniu, w zakresie zmiany granic obszaru objętego przyszłym planem, to tym samym zobowiązana była do uchwalenia planu miejscowego sporządzonego w granicach wyznaczonych w uchwale intencyjnej.

Wskazane powyżej naruszenia uzasadniają stwierdzenie nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 5R, w zakresie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 16/1.

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 sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., w zakresie sporządzenia planu miejscowego w granicach niezgodnych z uchwałą o przystąpieniu;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;

- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nietoczące 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 dnia 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.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXV/171/2017 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie miejscowości Kozielsk I, gmina Kuczbork – Osada, w części dotyczącej ustaleń:

- § 1 ust. 4 pkt 5 uchwały;
 - § 1 ust. 4 pkt 6 uchwały, w zakresie, w jakim do obowiązujących ustaleń planu zalicza oznaczenie graficzne linii średniego napięcia;
 - § 5 pkt 6 uchwały;
 - § 5 pkt 7 lit. f uchwały;
 - § 5 pkt 7 lit. g uchwały;
 - części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 5R, w zakresie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 16/1,
- co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera