



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 17 października 2024 r.

WP-I.4131.193.2024

Rada Miejska w Gliniojecku

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/29/2024 Rady Miejskiej w Gliniojecku z 25 września 2024 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów zlokalizowanych w obrębach Dukt, Ościsłowo, Zygmuntowo, gmina Gliniojeck, w części tekstowej”.

Uzasadnienie

Na sesji 25 września 2024 r. Rada Miejska w Gliniojecku podjęła uchwałę Nr IV/29/2024 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów zlokalizowanych w obrębach Dukt, Ościsłowo, Zygmuntowo, gmina Gliniojeck, w części tekstowej”, którą doręczono organowi nadzoru 7 października 2024 r. przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Gliniojeck z 1 października 2024 r., znak: OR.120.4.2024.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 14 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

W wyniku dokonanej analizy prawnej organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Gliniojecku zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 14 października 2024 r., znak:

WP-I.4131.193.2024.

Na wstępie uzasadnienia należy już wskazać, iż **sposób określenia, przez Radę Miejską w Gliniojecku, zakresu sporządzanej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów zlokalizowanych w obrębach Dukt, Ościsłowo, Zygmuntowo, gmina Gliniojeck, przyjętego na podstawie uchwały Nr LVII/429/2024 Rady Miejskiej w Gliniojecku**

z 5 kwietnia 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów zlokalizowanych w obrębach Dukt, Ościsłowo, Zygmuntowo, gmina Gliniojeck (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 15 kwietnia 2024 r., poz. 4360), **stanowi o istotnym naruszeniu art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. oraz art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.**

Stosownie bowiem do zapisów 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 (opcjonalnie jego zmiany), **której integralną częścią jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmiany).**

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem objęty. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989, „*Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wyłącznie zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu.*”.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą). **Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiana), powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej. Załącznik graficzny do ww. uchwały został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru, do którego odnosi się następująca po niej procedura, ale nie musi spełniać cech formalnych, które są wymagane od rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który winien być sporządzony zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p.** Jednakże musi on wypełniać swą funkcję, polegającą na tym, aby na jego podstawie możliwe było, w sposób jednoznaczny, wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany). Wyznaczenie tych granic, zarówno w części tekstowej uchwały intencyjnej, jak również na jej załączniku graficznym, powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie w ogóle nie sporządzono załącznika graficznego wskazującego na obszar dokonywanej zmiany planu miejscowego, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 14 ust. 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Powyższe, w związku z dyspozycją art. 91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa i stanowi samodzielną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że 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 (opcjonalnie jego zmianie). 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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 uregulowaną w ustawie trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany). 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 (opcjonalnie jego zmiany), gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu (opcjonalnie jego zmiany) będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana) 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.**

Uchwała intencyjna stanowi podstawę do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, że sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą. Powyższe wynika z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., zaś w przypadku zmiany planu miejscowego – także z przepisu art. 27 ww. ustawy. Dlatego też **określenie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym lub jego zmianą winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania,** przy czym ustawodawca przesądził, iż obszar objęty planem, bądź też jego

zmianą musi być identyfikowalny poprzez jego jednoznaczne wskazanie na załączniku graficznym, (*vide* art. 14 ust. 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.).

Organ nadzoru wskazuje, iż w związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. **każda zmiana planu miejscowego**, bez względu na jej rodzaj i zakres, **wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs 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.**

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza **konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego** (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249*).

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiana planu dotycząca pewnych jego fragmentów współgra z ustaleniami pozostającymi w mocy. 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 obowiązujących ustaleń planistycznych, 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. Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, **uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian.** Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmocniają wnioski z analizy 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 m.in.

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.

Tymczasem, przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zauważyć, iż treść zawarta w § 1 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o której mowa w § 1 ust. 1 polegać będzie na zmianie zapisu §13 pkt 13 w brzmieniu: „maksymalna wysokość: a) budynków: 20,0 m, z zastrzeżeniem lit. b, b) budynków gospodarczych, garażowo-gospodarczych i garaży: 7,0 m, c) budowli: 40,0 m, z zastrzeżeniem lit. d, d) wolnostojących paneli fotowoltaicznych nad poziomem terenu: 5,0 m;”, na zapis o treści: „maksymalna wysokość zabudowy: a) budynków zlokalizowanych na terenie: - IPP-PEF: 50,0 m, z zastrzeżeniem lit. b, - 2PP-PEF: 20,0 m, z zastrzeżeniem lit. b, b) budynków gospodarczych, garażowo-gospodarczych i garaży: 7,0 m, c) budowli zlokalizowanych na terenie: - IPP-PEF: 50,0 m, z zastrzeżeniem lit. d, - 2PP-PEF: 40,0 m, z zastrzeżeniem lit. d, d) wolnostojących paneli fotowoltaicznych nad poziomem terenu: 5,0 m; ”, wykracza poza zakres uchwały intencyjnej, bowiem wprowadza treści stanowiące de facto przedmiot uchwały końcowej, w tym przypadku uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego.

Skoro zatem, to wśród obligatoryjnych elementów planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. wymienia, m.in.:

- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- zasady kształtowania krajobrazu (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 3a ustawy o p.z.p.);
- zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym maksymalną wysokość zabudowy (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.);
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.),

to w tej sytuacji **rozpoczęta procedura planistyczna uniemożliwi podmiotom współpracującym przy tworzeniu aktu prawa miejscowego, a także mieszkańcom i właścicielom działek zainteresowanym ustaleniami tej zmiany planu miejscowego, faktyczny wpływ na treść zmienianych ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w § 13 pkt 13 uchwały objętej przedmiotową zmianą.**

Przyjmując bowiem, że ww. uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania zmiany planu miejscowego, **to dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy posługuje się nią, np. informując mieszkańców, właścicieli działek, a także podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego o podejmowanych czynnościach planistycznych,**

określonych w art. 17 ustawy o p.z.p. Wszystkie ww. podmioty winny mieć zatem możliwość, w odniesieniu do określonego w sposób prawidłowy obszaru (w ramach obowiązkowego załącznika graficznego) i przedmiotu zmiany, składania swoich wniosków, czy też uwag w ramach konsultacji społecznych, a także dokonywania stosownych uzgodnień oraz wyrażania opinii. Innymi słowy, rozpoczęta procedura planistyczna w zakresie dokonywanej zmiany planu, nie może od razu przesądzać o brzmieniu dokonywanej zmiany, z pominięciem czynności planistycznych określonych w art. 17 ustawy o p.z.p. Gdyby zaś przyjąć nieprawidłowy sposób określenia przez Radę Miejską w Głonojecku zakresu sporządzanej zmiany, to cała procedura planistyczna byłaby fikcją, albowiem zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. oraz art. 27 tej ustawy, uchwała zmieniająca nie może mieć innej treści, aniżeli ta, która odnosi się do obszaru i zakresu objętego projektem tej zmiany planu.

W związku z powyższym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr IV/29/2024 Rady Miejskiej w Głonojecku z 25 września 2024 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów zlokalizowanych w obrębach Dukt, Ościslowo, Zygmuntowo, gmina Głonojeck, w części tekstowej”.

Wskazać ponownie należy, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces dokonywanej zmiany obowiązującego planu miejscowego. Nie może ona zatem przesądzać treści ustaleń objętych przedmiotową zmianą planu miejscowego, przed podjęciem tych czynności, a także nie może nie określać obszaru dokonanej zmiany, który winien zostać wyznaczony w ramach obligatoryjnego załącznika graficznego.

Jednocześnie, w tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, iż organ nadzoru nie kwestionuje możliwości podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany obowiązującego planu miejscowego, niemniej jednak obowiązkiem rady gminy jest nadal dokonanie wyłącznie jednoznacznej identyfikacji granic obszaru lub przedmiotu dokonywanej zmiany, nie zaś przesądzanie o brzmieniu zmienianych, w tym przypadku, ustaleń części tekstowej planu przed podjęciem czynności planistycznych określonych w art. 17 ustawy o p.z.p. i to jeszcze w sytuacji braku określenia obszaru dokonywanej zmiany.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. oraz art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie,

prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały wprost naruszającej dyspozycję art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr IV/29/2024 Rady Miejskiej w Gliniojecku z 25 września 2024 r. *„w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów zlokalizowanych w obrębach Dukt, Ościstowo, Zygmuntowo, gmina Gliniojeck, w części tekstowej”*, 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

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/