



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 19 grudnia 2019 r.

Poz. 15582

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.216.2019.MW1

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 16 grudnia 2019 r.

dotyczy uchwały XIV/152/19 Rady Miejskiej w Błoniu z 18 listopada 2019 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Błonie dla części obszaru wsi Piorunów — Poznańska Północ”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.216.2019.MW1

Warszawa, 16 grudnia 2019 r.

**Rada Miejska w Błoniu
ul. Rynek 6
05 – 870 Błonie****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały XIV/152/19 Rady Miejskiej w Błoniu z 18 listopada 2019 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Błonie dla części obszaru wsi Piorunów – Poznańska Północ”, w odniesieniu do ustaleń § 7 pkt 8 lit. b.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 listopada 2019 r. Rada Miejska w Błoniu podjęła uchwałę Nr XIV/152/19 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Błonie dla części obszaru wsi Piorunów – Poznańska Północ”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1945, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

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.

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.

Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;*”.

Jak wynika z ustaleń części tekstowej planu zawartych w § 7 pkt 8, w brzmieniu: „8) obowiązują następujące wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: a) do przestrzeni publicznych zalicza się tereny **KD-GP, KD-Z, KD-L i KD-D**; b) na terenach **KD-Z, KD-L, KD-D** dopuszcza się obiekty małej architektury, urządzenia infrastruktury technicznej, pod warunkiem, że ich lokalizacja nie będzie powodować utrudnień w komunikacji pieszej i rowerowej oraz ograniczania widoczności na skrzyżowaniach i przesłaniania znaków i sygnalizatorów drogowych, (...) d) **w terenach wymienionych w lit. a ustala się:** - dopuszczenie obiektów małej architektury i urządzenia infrastruktury technicznej, pod warunkiem, że ich lokalizacja nie będzie powodować utrudnień w komunikacji pieszej i rowerowej oraz ograniczania widoczności na skrzyżowaniach i przesłaniania znaków i sygnalizatorów drogowych, (...)”, Rada Miejska w Błoniu dwukrotnie ustaliła dopuszczenie obiektów małej architektury i urządzeń infrastruktury technicznej, z tą różnicą, że w lit. b ustaliła dopuszczenie na terenach KD-Z, KD-L i KD-D, natomiast w lit. d tiret pierwsze na terenach: KD-GP, KD-Z, KD-L i KD-D.

Podsumowując Rada Miejska w Błoniu w jednym przypadku uwzględniła wszystkie drogi publiczne objęte ustaleniami przedmiotowego miejscowego planu, natomiast w drugim pominęła drogę KD-GP, co wyklucza się wzajemnie.

W tym przypadku brak wewnętrznej spójności tekstu planu skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu zachowania kryterium komunikatywności tych ustaleń.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, iż określenie wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, o których mowa art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 5 rozporządzenia Ministra infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Dlatego też zamieszczanie w treści planu wykluczających się wzajemnie ustaleń w zakresie kształtowania przestrzeni publicznych, **jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego** i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Tymczasem plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyrażnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń **§ 7 pkt 8 lit. b** uchwały, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

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 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7. Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. 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.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów.

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 stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia kształtowania przestrzeni publicznej. 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, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość 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, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, organ nadzoru uznał brak wskazania konkretnego terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, w zakresie skablowania lub zmiany przebiegu napowietrznej linii 110 kV oraz linii 15 kV. Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;*”. Tymczasem Rada Miejska w Błoniu, ustaliła w § 9 pkt 3, 4 i 5 uchwały sposób zagospodarowania terenu, jednakże nie wskazała konkretnego terminu w jakim nastąpi owe zagospodarowanie. Użyty w uchwale zwrot „*do czasu*” nie określa terminu dokonania ww. czynności, winien być również uznany za normę otwartą. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że w § 9 pkt 3, 4 i 5 uchwały zostały określone ograniczenia w użytkowaniu terenu m.in. poprzez ustalenie strefy potencjalnego oddziaływania promieniowania elektromagnetycznego oraz zakazu sytuowania pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi w przypadku linii 110 kV, jak również w związku z faktycznym oznaczeniem przebiegu skablowanych linii, należy uznać, iż plan uwzględnia potrzeby w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ludzi, jak również w zakresie ochrony mienia zapewniając możliwość prawidłowej pracy ww. elementów infrastruktury technicznej. Organ nadzoru zobowiązuje przy tym Radę Miejską w Błoniu do uwzględnienia wymagań w zakresie określenia terminu tymczasowego sposobu zagospodarowania, przy kolejno podejmowanych uchwałach w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIV/152/19 Rady Miejskiej w Błoniu z 18 listopada 2019 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Błonie dla części obszaru wsi Piorunów*”

– *Poznańska Północ*”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej 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

Konstanty Radziwiłł