



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2021 r.

Poz. 3874

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.84.2021.MO

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 28 kwietnia 2021 r.

dotyczy uchwały Nr XXIX/174/21 Rady Gminy Ciechanów z 31 marca 2021 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: południowej części wsi Gąski, północnej części wsi Pęczcin, Rutki-Marszewice, wschodniej części wsi Rutki-Głowice, północnej części wsi Ujazdówek*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.84.2021.MO

Warszawa, 28 kwietnia 2021 r.

**Rada Gminy Ciechanów
ul. Fabryczna 8
06 – 400 Ciechanów****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/174/21 Rady Gminy Ciechanów z 31 marca 2021 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: południowej części wsi Gąski, północnej części wsi Pęczcin, Rutki-Marszewice, wschodniej części wsi Rutki-Głowice, północnej części wsi Ujazdówek”, w zakresie ustaleń:

- § 24 pkt 1 lit. c uchwały;
- § 24 pkt 1 lit. d uchwały;
- § 24 pkt 2 lit. c uchwały;
- § 24 pkt 2 lit. d uchwały;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: R/1 – R/34 i R/36 – R/45.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2021 r. Rada Gminy Ciechanów podjęła uchwałę Nr XXIX/174/21 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: południowej części wsi Gąski, północnej części wsi Pęczcin, Rutki-Marszewice, wschodniej części wsi Rutki-Głowice, północnej części wsi Ujazdówek”.

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 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086 i 1378, z 2021 r. poz. 11), 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.

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.

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 bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);

- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
- potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

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 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 wskazuje, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex inferior non derogat legi superiori*).

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 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.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych organ nadzoru stwierdza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad oraz istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego, określonych w przepisach ustawy o p.z.p.

Przede wszystkim, istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego wynika z braku ponowienia czynności proceduralnych, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem literowym R, dla których Wójt Gminy Ciechanów zmienił w istotny sposób ustalenia projektu planu miejscowego po jego wyłożeniu do publicznego wglądu i taki też projekt planu przedłożył Radzie Gminy Ciechanów do uchwalenia.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Mazowieckiego w dniu 7 kwietnia 2021 r. W wyniku wstępnie dokonanej analizy podjętej uchwały, organ nadzoru pismem z 16 kwietnia 2021 r. znak: WNP-I.4131.292.2021.MO, wniósł

o przekazanie, w formie papierowej, uwierzytelnionej kopii projektu ww. planu miejscowego (części tekstowej i graficznej), w wersji wyłożonej do publicznego wglądu.

Przy piśmie z 19 kwietnia 2021 r. znak: PP.6721.1.2018.2021.AP (wpływ do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w dniu 21 kwietnia 2021 r.), Wójt Gminy Ciechanów przekazał wnioskowane przez organ nadzoru dokumenty.

Z zamieszczonego w dokumentacji prac planistycznych obwieszczenia Wójta Gminy Ciechanów z 23 lutego 2021 r. znak: PP.6721.1.2018-2021.AP „o zmianie w uchwale o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: południowej części wsi Gąski, północnej części wsi Pęczcin, Rutki-Marszewice, wschodniej części wsi Rutki-Głowice, północnej części wsi Ujazdówek”, zawiadamiającego o podjęciu przez Radę Gminy Ciechanów w dniu 28 stycznia 2021 r. uchwały Nr XXVII/163/21 „zmieniająca uchwałę Nr XXXVII/219/18 Rady Gminy Ciechanów z dnia 11 maja 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi: Gąski, Pęczcin, Rutki-Marszewice, Rutki-Głowice, Ujazdówek” wynika, że zmienione zostały granice obszaru objętego planem określone w uchwale intencyjnej, tj.:

- po uzyskaniu uzgodnień i opinii a przed wyłożeniem do publicznego wglądu projektu planu, z obszaru objętego planem wyłączone zostały działki ewidencyjne, wskazane w ww. obwieszczeniu, w związku z faktem, że obejmują one tereny, dla których wydano decyzje o pozwoleniu na budowę, których przeznaczenie jest odmienne niż wskazane w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ciechanów oraz tereny leśne, które wymagałyby sporządzenia wniosku o zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne;
- po wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, zostały wyłączone z jego obszaru działki, które wynikały z rozstrzygnięć złożonych uwag, jak też działki o wyłączenie których z obszaru planu wnioskowali ich właściciele.

Z porównania tekstu projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu z tekstem uchwalonego planu wynika, że po uzyskaniu uzgodnień i opinii oraz po zakończeniu okresu wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu, Wójt Gminy Ciechanów **dokonał szeregu istotnych zmian, w zakresie ustaleń zawartych w § 50 pkt 2 i pkt 3 projektu uchwały, dotyczących szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy oraz zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami **R/1 – R/45, które nie wynikały ze złożonych uwag, ani z treści ww. obwieszczenia.****

Zgodnie z § 50 pkt 2 i pkt 3 projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu, dla terenów rolniczych oznaczonych na rysunku planu symbolami **R/1 – R/45**, zawarto ustalenia w brzmieniu:

„2) *szczegółowe warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy:*

- a) *ustala się przeznaczenie terenów na funkcję rolnicze, w tym pola uprawne, łąki i pastwiska oraz sady,*
- b) *dopuszcza się realizację urzędzeń i budowli rolniczych, zgodnie z przepisami odrębnymi,*
- c) *dopuszcza się realizację obiektów i urzędzeń infrastruktury technicznej o ile są one związane z prowadzeniem gospodarki rolnej lub są niezbędne do funkcjonowania lokalnych i ponadlokalnych systemów infrastruktury technicznej, z zastrzeżeniem § 29 ust. 2,*
- d) *dopuszcza się prowadzenie utwardzonych dróg dojazdowych do gruntów rolnych i melioracji,*

3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów:

- a) maksymalna wysokość obiektów dopuszczonych w pkt. 2 lit. b – 5 m,
- b) maksymalna ilość kondygnacji nadziemnych obiektów dopuszczonych w pkt. 2 lit. b – 1,
- c) maksymalna intensywność zabudowy – 0,5,
- d) minimalna intensywność zabudowy – 0,01,
- e) maksymalna powierzchnia zabudowy – 20%,
- f) minimalna powierzchnia biologicznie czynna – 60%,
- g) nieprzekraczalne linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu i ustaleniami zawartymi w § 9 ust.1,
- h) geometria dachu – zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 7;”.

Tymczasem w uchwalonym planie, z:

- § 50 pkt 2 wyłożonego projektu planu, usunięto ustalenia zawarte w lit. b, dopuszczające realizację urzędzeń i budowli rolniczych, zaś w lit. c, usunięto ustalenia dopuszczające realizację obiektów infrastruktury technicznej, dopuszczając w zamian realizację sieci infrastruktury technicznej i odwołując się dodatkowo do § 33 ust. 3 uchwały, przy czym należy wskazać, że w tym paragrafie nie ma ustępów, lecz tylko punkty, co oznacza, że odwołano się do nieistniejącej jednostki redakcyjnej uchwały;
- § 50 pkt 3 wyłożonego projektu planu, usunięto parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, określone w lit. a – h.

Powyższe zmiany uniemożliwiają zatem realizację urzędzeń i budowli rolniczych oraz obiektów infrastruktury technicznej na terenach rolnych oznaczonych w uchwalonym planie symbolami

R/1 – R/34 i R/36 – R/45, które zostały dopuszczone w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu.

Ponadto, w ramach ustaleń dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, zmieniono § 33 pkt 3 uchwały, poprzez wprowadzenie ustaleń zakazujących lokalizacji biogazowni, w tym biometanowni oraz sieci i urządzeń na ich potrzeby.

Organ nadzoru wskazuje, że bez względu na to, czy zmiany nastąpiły w wyniku uwzględnienia uwag złożonych do wyłożonego projektu planu, czy też ze względu na zmianę polityki przestrzennej prowadzonej przez władze gminy, **zmieniony projekt planu wymagał ponowienia czynności proceduralnych zwłaszcza, że zmiana ustaleń odnoszących się do terenów rolnych dotyczy wszystkich właścicieli tych działek objętych planem.**

Z dokumentacji prac planistycznych wynika, iż projekt planu miejscowego, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, został wyłożony do publicznego wglądu, wyłącznie raz, w dniach od 1 lipca 2020 r. do 23 lipca 2020 r. Informację o wyłożeniu do publicznego wglądu ww. projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko zamieszczono na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Ciechanów w dniu 26 czerwca 2020 r., w prasie lokalnej (ogłoszenie w *Tygodniku ciechanowskim* z 23 czerwca 2020 r.) oraz na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Ciechanów w dniu 23 czerwca 2020 r.

W powyższym ogłoszeniu wyznaczono dzień 14 sierpnia 2020 r., jako termin składania uwag do wyłożonego projektu planu. Z zamieszczonego w dokumentacji prac planistycznych uchwały *Wykazu uwag zgłoszonych na podstawie art. 17 pkt 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do wyłożonego do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: południowej części wsi Gąski, północnej części wsi Pęczcin, Rutki-Marszewice, wschodniej części wsi Rutki-Głowice, północnej części wsi Ujazdówek* wynika, iż do tego projektu planu zgłoszono 6 uwag, z których uwagi o liczbach porządkowych 4 i 5 zostały uwzględnione w części, zaś uwagi o liczbach porządkowych: 1, 2, 3 i 6, w całości nie zostały uwzględnione przez Wójta Gminy Ciechanów. W analogiczny sposób zostały rozstrzygnięte przez Radę Gminy Ciechanów uwagi nieuwzględnione przez Wójta Gminy Ciechanów, co wynika z ww. *Wykazu* oraz załącznika Nr 3 do uchwały, pn. *Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu.*

Po wprowadzeniu powyższych zmian, nie dokonując jakiegokolwiek ponowienia czynności proceduralnych, zmieniony, **w sposób istotny**, projekt planu miejscowego został przedłożony Radzie Gminy Ciechanów do uchwalenia, a następnie przyjęty przez Radę Gminy Ciechanów.

Zdaniem organu nadzoru, jeżeli tak istotne zmiany o charakterze ogólnym dotyczące wszystkich terenów oznaczonych symbolem literowym R, stanowiącym tereny rolne, wprowadzające istotne ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian, to w odniesieniu do terenów objętych tymi zmianami, konieczne było ponowne wyłożenie tak zmienionego projektu planu, po to, aby osoby, których to dotyczy mogły przedstawić swoje racje, co do takiego sposobu zagospodarowania ich nieruchomości.

Postępując w inny sposób naruszono w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego tj. art. 17 pkt 9, 11 i 13, w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: R/1 – R/34 i R/36 – R/45.

Zaniechanie ponownego wyłożenia zmienionego projektu planu oznacza, że plan uchwalono w innym brzmieniu niż jego projekt wyłożony do publicznego wglądu, a tym samym pozbawiono właścicieli nieruchomości, mieszkańców oraz innych zainteresowanych podmiotów możliwości wypowiedzenia się na temat planowanych rozwiązań przestrzennych.

Organ nadzoru wskazuje, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono kolejno przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwości organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności. Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. W tym miejscu zwrócić uwagę należy, że inaczej niż pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko takie naruszenie, które uznać należy za naruszenie istotne. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, **że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu**

zagospodarowania przestrzennego (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250-251).

Stosownie do dyspozycji art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy, dokonuje kolejno określonych czynności, które polegają na:

- ogłoszeniu w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1);
- zawiadomieniu, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu (art. 17 pkt 2);
- sporządzeniu projektu planu miejscowego rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz prognozą skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego (art. 17 pkt 4 i 5);
- wystąpieniu o opinie i uzgodnienie projektu planu miejscowego (art. 17 pkt 6 lit. a i b);
- wystąpieniu o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. c);
- wprowadzeniu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłoszeniu, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia, a także wyłożeniu tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu, a także jego udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie internetowej, na okres co najmniej 21 dni, zorganizowaniu w tym czasie co najmniej jednej dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 9);
- wyznaczeniu w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, terminu, nie krótszego niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu (art. 17 pkt 11);
- rozpatrzeniu uwag, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12);
- wprowadzeniu zmian do projektu planu miejscowego wynikających z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponownemu uzgodnieniu (art. 17 pkt 13);

- przedstawieniu radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11 (art. 17 pkt 14).

Z kolei z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że jeżeli uwaga nieuwzględniona przez organ wykonawczy gminy została uwzględniona przez jej organ uchwałodawczy, to procedurę planistyczną powtarza się w niezbędnym zakresie (przepis nie zawęża tego zakresu do uzgodnień). Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o p.z.p., przedmiotem ponowionych czynności może być jedynie część projektu planu objęta zmianą.

„Mimo rozbieżności pomiędzy treścią art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 u.p.z.p. nie można uznać, że jeżeli uwaga zostanie uwzględniona przez organ wykonawczy, to procedurę planistyczną powtarza się tylko w zakresie koniecznych uzgodnień, natomiast jeżeli uwaga nieuwzględniona przez organ wykonawczy gminy została uwzględniona przez radę gminy, to procedurę planistyczną powtarza się w szerszym zakresie. Nie sposób bowiem zaakceptować, aby uwagi o takim samym charakterze i o takim samym znaczeniu dla interesu publicznego i indywidualnego wywoływały inne skutki w zależności od tego, na jakim etapie i przez który organ zostaną uwzględnione. Dokonując wykładni powołanych przepisów, należy w związku z tym przyjąć, że także w przypadku uwzględnienia uwagi przez organ wykonawczy gminy należy ponowić procedurę planistyczną w niezbędnym dla dokonanej w projekcie zmiany zakresie, a nie tylko w zakresie uzgodnień z właściwymi organami. Oznacza to, że jeżeli charakter zmiany będzie to uzasadniał, konieczne może być także ponowne wyłożenie zmienionego projektu planu do publicznego wglądu (por. wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 168/11, LEX nr 1069038; wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., II OSK 17/08, LEX nr 470949).” (Ostrowska Anna, Komentarz praktyczny: Czynności organów gminy poprzedzające uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – udział społeczeństwa i ponowienie czynności planistycznych, LEX/el. 2012).

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie dotyczącym ponownego wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu zmienionego po jego wyłożeniu, znajdują odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1435/11, w którym Sąd stwierdził: *„Jak wynika z utrwalonych poglądów w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w kwestii ponowienia procedury planistycznej, w związku z uwagami do projektu planu, interpretując przepis art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 19 ust. 1 tej ustawy, trzeba mieć na uwadze charakter prawny tych uwag wnoszonych do projektu planu. Gdy są to uwagi o charakterze indywidualnym, zgłaszane*

w odniesieniu do poszczególnych działek, to jako takie, mogą być uwzględniane przez wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta w trybie art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. **Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, wówczas gdy mamy do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez organ wykonawczy, a następnie uchwalodawcy, powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan** (porównaj wyroki NSA z dnia 1 lipca 2010 r., Sygn. akt II OSK 905/10, z dnia 3 października 2008 r., Sygn. akt II OSK 367/08 - publikowane w internetowym zbiorze orzeczeń NSA <https://cbois.nsa.gov.pl>);

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 września 2011 r. sygn. akt II OSK 1281/11, w którym Sąd stwierdził, iż: „Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku naruszenia polegały na tym, że do projektu planu, po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, wprowadzono szereg zmian będących następstwem uwzględnienia wniesionych uwag. Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku zmiany planu **nie można uznać za niewielkie, ponieważ w ich wyniku zmieniono przeznaczenie niektórych terenów** (zmieniono przeznaczenie terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami na tereny zabudowy usługowej) oraz zmieniono nieprzekraczalną linię zabudowy, jak również **zmniejszono wskaźniki minimalnej powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalnych wskaźników powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalną wysokość zabudowy**. Wszystkie te zmiany następnie zostały wprowadzone do uchwalonego tekstu uchwały bez wcześniejszego ponowienia uzgodnień i powtórzenia czynności o których mowa w art. 17 u.p.z.p. w niezbędnym zakresie co stanowiło w ocenie Sądu istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego o czym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Nie każde naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, należy uznać za istotne w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. **Jednak za takie istotne naruszenie należy uznać brak ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, w tak ważnych i mających tak szeroki zakres zmianach jak w przedmiotowej sprawie.**” (publik. LEX nr 1068984);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12, w którym Sąd stwierdził, iż: „**Analizując w pierwszej kolejności problem zmiany wyłożonego projektu planu miejscowego, do której doszło w wyniku uwzględnienia przez organ planistyczny nowych okoliczności, mając na uwadze art. 17 w zw. z art. 19 ust. 1**

ustawy o p.z.p., należy podkreślić, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, zatem gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. **Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne**”.

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19 sierpnia 2015 r. w prawie sygn. akt II SA/Po 515/15, w którym Sąd wskazał, iż: „(...) Sąd podzielił tym samym stanowisko ugruntowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, wedle którego wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu bez ponowienia w tym zakresie wyłożenia projektu do publicznego wglądu, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko takie prezentowane jest m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12 (orzeczenie publ. w Internecie pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), w którym stwierdzono, iż to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne. (...) Trafnie jednakże w judykaturze zauważono, że wobec skutki braku ponowienia określonych czynności planistycznych w przypadku stwierdzenia konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego należy oceniać na gruncie konkretnego przypadku. Brak ponowienia określonych czynności planistycznych może mieć różne skutki prawne - może nie mieć wpływu na prawidłowość podjętej uchwały, może jednakże w określonych sytuacjach skutkować koniecznością stwierdzenia jej nieważności. **Kryterium powinien być tu stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian** (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1718/11, orzeczenie publ. w Internecie pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).”

(publik. LEX nr 1934455);

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2015 r. w sprawie sygn. akt. IV SA/Wa 1525/15, w którym Sąd stwierdził, iż: „3. *Trafnie zarzucił w swojej skardze Wojewoda, że zaskarżona uchwała została wydana z istotnym naruszeniem trybu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zaniechanie przez Wójta ponowienia czynności planistycznych, tj. zaniechanie ponownego częściowego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu) po wprowadzeniu zmian do projektu, który został wyłożony do publicznego wglądu (naruszenie art. 17 pkt 13 w związku z art. 19 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).* 3.1. *Z akt postępowania planistycznego wynika niespornie, że: (-) w toku tego postępowania projekt planu został wyłożony przez Wójta do publicznego wglądu tylko jednokrotnie, tj. w dniach 7 lutego - 11 marca 2014 r., o którym fakcie powiadomiono w przewidziany prawem sposób, (-) na sesji Rady Gminy w dniu 29 października 2014 r. uchwalono plan w innym brzmieniu aniżeli projekt wyłożony do wglądu w dniu 7 lutego (16 różniących się postanowień, wyszczególnionych na str. 7 – 8 uzasadnienia skargi), (-) różnice te wynikają zarówno z uwzględnienia przez Wójta części uwag do projektu planu, jak i (w znacznej większości) z własnej inicjatywy Wójta (str.8 - 11 skargi). Stwierdzić przy tym należy, że wprowadzone zmiany miały charakter istotny (faktyczna likwidacja projektowanych wcześniej rozwiązań komunikacyjnych, zmiana przeznaczenia terenu z zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na zagrodową) i nie miały znaczenia jednostkowego, albowiem ich skutki nie odnosiły się również do nieruchomości sąsiednich.* 3.2. *Należy odnotować, że literalne brzmienie art. 17 pkt 13 może sugerować brak obowiązku ponownego wykładania przez Wójta projektu planu do publicznego wglądu w następstwie uwzględnienia uwag do pierwotnego projektu (literalnie przywołany przepis nakłada na Wójta jedynie obowiązek ponowienie w niezbędnym zakresie uzgodnień), niemniej, jak również trafnie wywiódł Wojewoda, obowiązek taki stanowczo akcentuje się w orzecznictwie sądowym, odwołując się do relacji art.17 pkt 13 oraz art. 19 ustawy planistycznej (dotyczących rad gmin). W wyroku z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 505//13, publ. LEX, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, co następuje: „Sąd w składzie orzekającym w sprawie podziela pogląd sądu wojewódzkiego, wedle którego wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu bez ponowienia w tym zakresie wyłożenia projektu do publicznego wglądu, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 Upzp skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko takie prezentowane jest w judykaturze - np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego*

z 2 października 2012 r. II OSK 1426/12 (LEX nr 1234142) stwierdzono, iż to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne.". Mając wskazane wyżej uwarunkowania na uwadze, skargi należało w powyższym zakresie uwzględnić.". (publik. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 stycznia 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 2430/16, w którym Sąd stwierdził, iż: „Podjmując przedmiotową uchwałę w ocenie Sądu, słusznie wskazuje strona skarżąca, że doszło do naruszenia art. 17 pkt 13, w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez wprowadzenie zmian do projektu planu miejscowego przez Wójta Gminy Z., bez ponowienia w niezbędnym zakresie czynności planistycznych. Sąd po dokonaniu analizy tekstu i rysunku projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu oraz opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa [...] podzielił zarzuty skargi. Z analizy tej wynika, że w tekście planu wprowadzono następujące zmiany: (...). W ocenie Sądu, z powyższych zestawień wynika, że zmiany w projekcie planu zostały wprowadzone przez organ wykonawczy gminy po jego wyłożeniu do publicznego wglądu. Są one konsekwencją zmiany prowadzenia polityki przestrzennej przez władze gminy, w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym. Podkreślenia wymaga, że wprowadzone zmiany dotyczyły: przeznaczenia terenu, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania, w tym linii zabudowy, a także ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenów, jak również zmian w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Sąd podziela stanowisko skarżącego, że w zaistniałej sytuacji konieczne było ponowne wyłożenie tak zmienionego projektu planu, po to, aby osoby, których to dotyczy mogły przedstawić swoje racje, co do takiego sposobu zagospodarowania ich nieruchomości. Zdaniem Sądu, naruszono w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego tj. art. 17 pkt 13, w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p. W niniejszej sprawie, dokonane zmiany nie miały charakteru jednostkowego, niewywierającego wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości. Wprowadzone zmiany miały charakter ogólny i mogą generować sytuację istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. W tym zakresie”

powtórzenie czynności planistycznych należało uznać za konieczne (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 2012 r., sygn. II OSK 1426/12, LEX nr 1234142). Nie można zgodzić się ze stanowiskiem organu gminy Z., że wprowadzone zmiany miały charakter: nieistotny, doprecyzowujący, porządkowy, mający na celu zwiększenie czytelności planu miejscowego. Sąd uwzględnił w ocenie wprowadzonych zmian kryteria: bardzo dużej skali zmian, stopnia modyfikacji treści planu w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że "Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 2360/14, LEX nr 2083492). Nie można także zgodzić się z argumentem organu gminy, że wprowadzenie zmian doprecyzowujących i zwiększających czytelność ustaleń planu nie wymagało ponowie czynności planistycznych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że przepisy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego posługują się językiem specjalistycznym, w skład którego wchodzi liczne pojęcie techniczne, które mogą być niezrozumiałe dla adresatów planu. Nakłada to na organ gminy zachowanie szczególnej staranności w zapewnieniu możliwości zapoznania się z tak licznymi zmianami, nawet jeżeli w ocenie organu gminy mają one charakter doprecyzowujący przepisy planu. Brak ponownego wyłożenia do publicznego wglądu, ograniczył w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach zagospodarowania przestrzennego gminy. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie pozorowanej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie. Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tak rozumiana partycypacja publiczna w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach społeczności lokalnej.

Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie wyżej przytoczone okoliczności wskazują, że zaskarżona uchwała w części wskazanej w sentencji wyroku jest sprzeczna z prawem na skutek istotnego naruszenia wskazanych wyżej przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Dlatego też na podstawie art. 28 ustawy, oraz art. 91 ust. 1 w zw. z art. 94 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 147 § 1 p.p.s.a. należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części.” (publik. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Stanowisko judykatury odnaleźć możemy także w doktrynie:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 189 teza 24. do art. 17: „*W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się różnice w zakresie skutków procesowych wynikających z przepisów art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 u.p.z.p. Interpretując te przepisy, co podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny, trzeba mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Są to uwagi o charakterze indywidualnym zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek i jako takie mogą być uwzględniane przez organ wykonawczy gminy w trybie art. 17 pkt 13, tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, o którym mowa w art. 19 ust. 1, wówczas gdy ma się do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny, często zmiany leżące w interesie jednych naruszają interesy innych właścicieli - i, jeżeli dokonywane są arbitralnie przez organ wykonawczy gminy, powodują, że ci, którzy są w opozycji do zmian, tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan. W treści przepisów art. 17 pkt 13 i art. 19, nakazując ponowienie uzgodnień lub czynności, ustawodawca zawarł zwrot "w zakresie niezbędnym"; przy ocenie niezbędności należy ważyć interesy zainteresowanych stron.”;*
- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 189, 190 teza 25. do art. 17: „*W art. 17 pkt 13 u.p.z.p. ustawodawca nie wprowadził żadnego rozróżnienia pozwalającego na wartościowanie uwag wniesionych do projektu planu, co oznacza, że każda zmiana projektu planu odnosząca się do danego terenu czyni koniecznym powtórzenie uzgodnień wymaganych dla tego obszaru ze względu na jego specyfikę. Od obowiązku tego nie zwalniają organu żadne,*

nawet najbardziej racjonalne względy. W przeciwieństwie do zmian wprowadzanych w trybie art. 19 ust. 1, zmiany wprowadzane w trybie art. 17 pkt 13 zgodnie z wolą ustawodawcy nie wymagają ponawiania w niezbędnym zakresie pozostałych czynności procedury planistycznej, w tym ponownego wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu. Obowiązek wnikliwego rozważenia uwag na etapie planowania i ustosunkowania się do nich przez organ planistyczny (art. 17 pkt 13), wobec braku normatywnych standardów w zakresie zasad przeznaczania terenów i lokalizacji infrastruktury celu publicznego, stanowi faktyczne zabezpieczenie ochrony uzasadnionych interesów m.in. właścicieli nieruchomości objętych projektem planu.”;

- Tomasz Bąkowski, Komentarz do art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, teza 11, publik. Zakamycze 2004: *„Uwagi zgłaszane do projektu m.p.z.p. podlegają rozpatrzeniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ich uwzględnienie powoduje z reguły konieczność zmian w ustaleniach wyłożonego do wglądu m.p.z.p. To z kolei może rodzić konieczność ponowienia (powtórzenia) w odpowiednim zakresie czynności podmiotów właściwych do współdziałania w procesie tworzenia m.p.z.p. Uwagi nieuwzględnione są przedstawiane radzie do ostatecznego rozpatrzenia wraz z projektem m.p.z.p. Czynność ta jest ostatnią wymienioną w art. 17, aczkolwiek na niej nie kończą się obowiązki wójta (burmistrza, prezydenta miasta) związane z postępowaniem planistycznym w sprawie m.p.z.p. (zob. np. art. 20 ust. 2 u.p.z.p.).”*

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury i doktryny wynika, że wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu miejscowego wymaga ponowienia jego wyłożenia do publicznego wglądu. Brak ponownego wyłożenia zmienionego w istotny sposób projektu planu miejscowego stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowy plan miejscowy narusza także zasady jego sporządzania określone w ustawie o p.z.p., poprzez zawarcie ustaleń naruszających przepisy odrębne.

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 miejscowym.

W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

Z części tekstowej i graficznej uchwały wynika, że w granicach obszaru objętego planem znajdują się tereny przeznaczone na cele rolne, w tym m.in. oznaczone symbolami RM/1 – RM/27 i RU/1. Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- § 6 pkt 10 i pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „Na obszarze planu ustala się następujące przeznaczenie terenów, zgodnie z załącznikiem graficznym: (...) 10) tereny zabudowy zagrodowej – oznaczone symbolem **RM**; 11) tereny urzędzeń produkcji i obsługi rolnictwa – oznaczone symbolem **RU**;”;
- § 48 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami terenu **RM/1 – RM/27** ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe – zabudowa zagrodowa;”;
- § 49 pkt 1 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **RU/1** ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: a) tereny roślinnej produkcji rolniczej i obiekty obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych i ogrodniczych,”

jak też z rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, na którym liniami rozgraniczającymi wyznaczono tereny oznaczone symbolami: RM/1 – RM/27 i RU/1.

W odniesieniu do terenów RM/1 – RM/27 i RU/1, w § 24 pkt 1 lit. c i lit. d, pkt 2 lit. c i lit. d uchwały, zawarto ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w brzmieniu: „Ustala się parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości: 1) minimalna powierzchnia działki: (...) c) na terenach oznaczonych symbolem przeznaczenia **RM** – 1500 m², d) na terenach oznaczonych symbolem przeznaczenia **RU** – 3500 m², (...) 2) minimalny front działki: (...) c) na terenach oznaczonych symbolem przeznaczenia **RM** – 18 m, d) na terenach oznaczonych symbolem przeznaczenia **RU** – 25 m, (...)”.

Tymczasem dla nieruchomości położonych w planie na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno scalania i podziału nieruchomości, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, Rozdziale 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „Podziały nieruchomości” (art. 92 ÷ 100). Zgodnie z art. 101 ust. 2 ww. ustawy „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.” Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 1 ww. ustawy „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują przepisy ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 908, z późn. zm.).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż ustalenia:

- § 24 pkt 1 lit. c, pkt 2 lit. c uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami RM/1 – RM/27;
- § 24 pkt 1 lit. d, pkt 2 lit. d uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem RU/1 naruszają dyspozycję art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, w związku z art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Powyższe ustalenia uchwały wykraczają poza delegację wynikającą z ww. przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co oznacza, że w sposób istotny, naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu. Zdaniem organu nadzoru, powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności przytoczonych ustaleń uchwały, dotyczących zasad i warunków scalania nieruchomości, w odniesieniu do ww. terenów.

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 października 2016 r. sygn. akt II OSK 92/15.

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 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 m.in.:

- art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie formułowania ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- 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.

Z kolei istotność naruszeń trybu sporządzania planu miejscowego dotyczy naruszenia art. 17 pkt 9, 11 i 13, w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez wprowadzenie zmian do wyłożonego projektu planu miejscowego bez ponowienia, w niezbędnym zakresie, czynności planistycznych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące 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.

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 kompetencję 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.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.**

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „*na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*”.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIX/174/21 Rady Gminy Ciechanów z 31 marca 2021 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: południowej części wsi Gąski, północnej części wsi Pęchcin, Rutki-Marszewice, wschodniej części wsi Rutki-Głowice, północnej części wsi Ujazdówek*”, 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.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/