



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 05 grudnia 2023 r.

WNP-I.4131.249.2023

### Rada Gminy Kołbiel

#### 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 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LIV/359/2023 Rady Gminy Kołbiel z 30 października 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Sufczyn dla działek ew. nr 349/3, 349/4”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 30 października 2023 r. Rada Gminy Kołbiel podjęła uchwałę Nr LIV/359/2023 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Sufczyn dla działek ew. nr 349/3, 349/4”. Uchwałę tę podjęto na podstawie m.in. 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 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw <Dz. U. poz. 1688>, zwanej dalej „ustawą o p.z.p”. Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją planistyczną doręczono organowi nadzoru 7 listopada 2023 r.

W wyniku dokonanej oceny prawnej, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów art. 14 ust. 1 i 2, art. 17 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., z uwagi na brak przeprowadzenia stosownej procedury planistycznej, co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego. Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Kołbiel zawiadomienia z 20 listopada 2023 r., znak: WNP-I.4131.249.2023.

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. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie

obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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 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 sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do zmiany).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego.

Tymczasem, w tym przypadku, Rada Gminy Kołbiel w ogóle nie podjęła stosownej uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Sufczyn dla działek ew. nr 349/3 i 349/4 (*vide* art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p.) a tym samym w ogóle nie przeprowadziła procedury planistycznej, o której mowa w art. 17 ustawy o p.z.p.

W tym miejscu wskazać należy, że przywołana w podstawie prawnej uchwała „Nr XXXIX/257/2022 Rady Gminy Kołbiel z dnia 30 września 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Sufczyn dla działek ew. nr 349/3, 349/4”, a także przeprowadzona na jej podstawie procedura planistyczna została zakończona podjęciem przez Radę Gminy Kołbiel uchwały Nr LIII/346/2023 z 24 października 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Sufczyn dla działek ew. nr 349/3, 349/4”.

Powyższe oznacza, że uchwała Nr LIV/359/2023 z 30 października 2023 r. została podjęta przez Radę Gminy Kołbiel bez przeprowadzenia stosownej procedury planistycznej, o której mowa w art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 17 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

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 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).

Ponadto należy wskazać, że jak wynika z § 15 podjętej uchwały Nr LIV/359/2023 Rady Gminy Kołbiel z 30 października 2023 r., w brzmieniu: „Uchyła się uchwałę nr LIII/346/2023 Rady Gminy Kołbiel z dnia 24 października 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Sufczyn dla działek ew. nr 349/3, 349/4.”, uchylono uchwałę w sprawie planu miejscowego bez przeprowadzenia stosownej procedury planistycznej, o której mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., co potwierdza już nawet sam krótki odstęp czasowy pomiędzy dwiema przywołanymi powyżej uchwałami.

Powyższe wynika również z uzasadnienia do podjętej uchwały, w brzmieniu: „(...) Stąd zasadnym jest uchylenie uchwały nr LIII/346/2023 Rady Gminy Kołbiel z dnia 24 października 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Sufczyn dla działek ew. nr 349/3, 349/4.”.

Biorąc pod uwagę powyższe należy zauważyć, iż przywołany w podstawie prawnej przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu: „2. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: 5) uchwalanie planu ogólnego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;”, nie może stanowić wyłącznej podstawy prawnej do podjęcia uchwały umożliwiającej uchylenie uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy bowiem podkreślić, iż dokonanie przez organ stanowiący gminy autokontroli obowiązującej uchwały i stwierdzenie jej nieważności, lecz nie jej uchylenie, możliwe jest tylko w trybie art. 54 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą p.p.s.a.”, zgodnie, z którym: „Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyła zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio.”. Powyższy przepis ustawy p.p.s.a. jednoznacznie stanowi, że w ramach autokontroli, gmina może

uwzględnić skargę w całości wyłącznie w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania i stwierdzić nieważność uchwały.

Jednocześnie należy wskazać, iż co prawda art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zawiera katalog zakresu zadań zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady, to jednak nie może stanowić on wyłącznej podstawy władczych rozstrzygnięć organu stanowiącego – kontrolnego gminy, bowiem stanowi on ogólną normę kompetencyjną wymagającą uszczegółowienia w zakresie proceduralnym.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 18 sierpnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II SA/Po 369/09 (publ.: Legalis Numer 182206, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym Sąd stwierdził m.in., że: „Zgodnie z utrwalonym już poglądem orzecznictwa art. 18 SamGminU, stanowiąc przepis kompetencyjny, nie może funkcjonować samodzielnie, należy go stosować w powiązaniu z innymi przepisami szczególnymi i dopiero po uszczegółowieniu ogólnej kompetencji rady gminy stanowi podstawę prawną jej działań.”.

Tożsame stanowisko, na gruncie przepisu art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, przyjął m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku z 29 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt I OSK 178/09 (publ.: Legalis Numer 231654, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), stwierdzając m.in., że: „Inaczej mówiąc, powołane przepisy ustawy o samorządzie gminnym generalnie z reguły ustalają normy kompetencyjne. Wnoszący skargę kasacyjną próbuje zaś wywodzić z jej uregulowań normy o charakterze materialnym. Wprawdzie z literalnego brzmienia powołanego art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym istnieje możliwość wnioskowania o upoważnieniu dla rady gminy do działania we wskazanym w nim zakresie, jednakże art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym trzeba odczytywać w związku z zamkniętym katalogiem zamieszczonym w art. 40 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy. Łączne odczytanie tych przepisów prowadzi do wniosku, że dopiero przepis w ustawie szczególnej może być podstawą prawną dla podjęcia przez radę gminy przedmiotowej uchwały. Natomiast znaczenie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym ograniczyć trzeba do zastrzeżenia kompetencji prawodawczej dla rady gminy, a nie dla wójta gminy.”.

W przedmiotowej sprawie znajduje analogiczne zastosowanie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1488/10, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Wprawdzie gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym - t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), to jednak samodzielność gminy może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem.*

*Granicy tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty inne, niż tego domaga się wyraźnie obowiązujący przepis. Konstytucja RP gwarantuje ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jednakże samodzielność ta nie ma charakteru bezwzględnego, a ustawodawca zachowuje prawo ingerencji w działalność tych jednostek (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 października 1996 roku, sygn. K 1/96, OTK ZU Nr 5/1996, str. 329 - 330 - stanowisko podtrzymane w wyroku z dnia 25 maja 1998 roku, sygn. U 19/97, OTK ZU Nr 4/1998, str. 271). Samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne "w ramach ustaw". Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa. Z mocy art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) gmina posiada władztwo planistyczne. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. (...) Wyłączna kompetencja gminy do planowania miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywania tego władztwa. Przepis art. 40. 1 u.s.g. jednoznacznie stanowi, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jak już wyżej podkreślono kompetencji organów nie można domniemywać. Skoro kompetencje organu muszą wynikać wprost z ustawy, to nie sposób nie dostrzec, iż tak z przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), jak i z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) nie wynika wprost upoważnienie rady gminy do sprostowania uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego, w tym także uchwały ogłoszonej i opublikowanej, a więc podanej do publicznej wiadomości zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ( t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 ) – art. 42 u.s.g. Skoro zaś w przepisach tych ustaw nie przewidziano procedury prostowania przez radę gminy aktów prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego -mimo wyczerpującego uregulowania procedury ustalającej tryb oraz zasady uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i dokonywania zmian tego planu*

*(a także studium) - to zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, dopuszczenie możliwości prostowania takich uchwał opierałoby się w istocie na domniemaniu takich kompetencji. (...)*”.

Organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące podejmowania uchwał z zakresu planowania przestrzennego, a także ich derogowania, regulują przepisy ustawy o p.z.p., które będą miały zastosowanie w przedmiotowej sprawie. Należy jednak zauważyć, iż ustawa o p.z.p. nie zawiera przepisów dopuszczających uchylanie uchwał planistycznych bez przeprowadzenia w tym zakresie stosownych działań proceduralnych, o których mowa w art. 17 w odniesieniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., także do zmian w tych uchwałach).

Stosownie do dyspozycji art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. *Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.*

Innymi słowy, przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, a także przepis art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi samodzielną podstawę prawną do podejmowania uchwały w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. także zmiany planu miejscowego. Żaden z ww. przepisów nie daje zatem żadnych podstaw prawnych do uchylenia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz upoważnia radę gminy wyłącznie do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany).

Jak wskazał w swym wyroku z 19 grudnia 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny, w sprawie sygn. akt II OSK 3495/18: *Sąd Wojewódzki kierując się wykładnią literalną i systemową prawidłowo wskazał, że na gruncie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gmina posiada kompetencje do uchwalania planów miejscowych lub ich zmiany, ale kompetencje te nie obejmują "samego wyłącznego uchylenia uchwały o planie". Mając na uwadze zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) trafnie wywiódł, że gdyby ustawodawca w ramach władztwa planistycznego dopuścił możliwość jedynie uchylenia przez organ gminy uchwały o planie w części lub całości, to dalby temu wyraz wprost w unormowaniu ustawowym. Uzupełniając argumentację Sądu Wojewódzkiego trzeba zauważyć, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera kompleksową regulację dotyczącą wymaganej treści planu miejscowego, trybu jego przygotowania, uchwalania i zmiany (art. 14, 15, 17, 18, 19, 20, 27). Ustawodawca w sposób wyraźny unormował przypadki kiedy akt planistyczny przestaje obowiązywać wskutek*

stwierdzenia jego nieważności lub uchwalenia nowego planu (art. 28 ust. 1 i art. 34 ust. 1). W świetle wymienionych przepisów wyraźne jest oddzielenie kompetencji organów gminy w zakresie sporządzania, uchwalania i zmiany planów miejscowych od kompetencji organów nadzoru oraz sądów administracyjnych w zakresie kontroli legalności oraz stwierdzania ich nieważności. Co ważne, w przepisach art. 32 i 33 u.p.z.p. przewidziano uprawnienia gminy do aktualizowania aktów planistycznych w ramach prowadzonej polityki przestrzennej. W razie więc wystąpienia nowych okoliczności faktycznych związanych z zagospodarowaniem przestrzennym rada gminy jest uprawniona do podjęcia uchwały w sprawie nieaktualności planu miejscowego obowiązującego na danym obszarze, a następnie przystąpienia do działań w przedmiocie zmiany planu, stosownie do art. 32 ust. 2 u.p.z.p. Konieczne jest ponadto odniesienie się do przepisu art. 34 ust. 1 u.p.z.p., powołanego również w rozważaniach Sądu Wojewódzkiego. Zgodnie z jego treścią, wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu. Z wymienionego przepisu wynika, że dla danego obszaru może obowiązywać wyłącznie jeden plan miejscowy, przy czym uchwalony późniejszy plan miejscowy uchyla plan wcześniejszy. Jak zaznaczono w piśmiennictwie, regulacja art. 34 nie dotyczy sytuacji, w których nowe ustalenia planistyczne wprowadzane są w zakresie nowelizacji (zmiany) planu miejscowego, gdyż w takim przypadku nowelizacja polega na zastąpieniu wcześniejszych regulacji ustaleniami wprowadzanymi w wyniku zmian. Przepis ten potwierdza natomiast, że dopuszczalne jest podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru, dla którego obowiązuje już plan miejscowy (art. 14 ust. 1). Zmierzając do zmiany regulacji planistycznych dla obszaru objętego już obowiązującym planem miejscowym, prawodawca gminny ma więc do wyboru podjąć uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego (art. 14 ust. 1 w zw. z art. 27 u.p.z.p.) bądź uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego planu miejscowego. Z reguły zakres zmian planistycznych przesądzać będzie o wyborze jednego z wymienionych rozwiązań. Jednocześnie w ramach komentarza do art. 27 u.p.z.p. wyrażano pogląd, że: "Zmiana planu jest przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem" (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. z. Niewiadomskiego, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 279 i 313). Uwzględnienie powyższych uwag w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że organ nadzoru zasadnie stwierdził nieważność przedmiotowej uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sytuacji, gdy Rada Miejska w istocie ograniczyła się tylko do uchylecia części obowiązującego planu.



Tym samym należy wskazać, iż Rada Gminy Kołbiel nie była uprawniona do uchylenia planu miejscowego zatwierdzonego uchwałą Nr LIII/346/2023 z 24 października 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Sufczyn dla działek ew. nr 349/3, 349/4.”, bez uprzedniego przeprowadzenia jakichkolwiek określonych ustawowo czynności proceduralnych, o których mowa w art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 17 ustawy o p.z.p.

Skoro zatem w przedmiotowej sprawie nie zainicjowano procedury sporządzenia nowego planu miejscowego lub też jego zmiany, prowadzących do jego uchylenia, to w ten sposób doszło do istotnego naruszenia trybu podejmowania uchwały, w tym poprzez brak podjęcia działań wskazanych w art. 17 i nast. ustawy o p.z.p., podczas gdy z dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany. Przywoływana ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków pozwalających na odstępianie od przewidzianej w art. 14, 17, 18, 19 i 20 procedury uchwalania planu miejscowego, w tym także polegającego na jego uchyleniu.

W świetle przepisu art. 27 ustawy o p.z.p. należy zatem stwierdzić, że każda uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymaga przestrzegania ustalonego, przede wszystkim, w art. 17 tej ustawy trybu postępowania, zaś pominięcie tych czynności stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania planu miejscowego, powodującą nieważność uchwały na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

W związku z tym uchylenie, przyjętej przez Radę Gminy Kołbiel, uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga przeprowadzenia stosownej procedury w tym zakresie, wskazanej w art. 14, 17, 18, 19 i 20 ustawy o p.z.p. Procedura ta wymaga udziału właściwych organów administracji publicznej oraz społeczności lokalnej.

Bez znaczenia, dla okoliczności niniejszej sprawy, jest fakt braku opublikowania uchwały Nr LIII/346/2023 z 24 października 2023 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, skoro bowiem w ustawie o p.z.p. został narzucony tryb podejmowania takiej uchwały, to także uchylenie uchwały w sprawie planu miejscowego wymaga przeprowadzenia całej procedury planistycznej, określonej w ww. przepisach, bez względu na fakt braku formalnej publikacji podjętej uchwały.

Podsumowując należy zauważyć, iż generalnie brak jest norm ustanawiających instytucję uchylania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z całą pewnością ani przepisy ustawy o p.z.p., ani wskazywany przepis ustawy o samorządzie gminnym, jako podstawa prawna zakwestionowanej uchwały, nie przewidują instytucji uchylania własnych uchwał planistycznych bez przewidzianego w niej trybu, właściwego dla ich sporządzenia.

Prezentowanie stanowiska przeciwnego do przedstawionego powyżej, opierałoby się w istocie na domniemaniu kompetencji, które musiałyby wynikać wprost z ustawy, podczas gdy owe kompetencje nie wynikają zarówno z ustawy o samorządzie gminnym, jak też z ustawy o p.z.p.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru prezentowane są również w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym m.in. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 852/12, LEX nr 1216777, w którym stwierdzono: „Naczelny Sąd Administracyjny (...) podziela stanowisko, że przepis artykuł 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza zasadę zgodnie z którą zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Przepis ten wprowadza więc zasadę, zgodnie z którą dla zmiany jakiegokolwiek aktu planistycznego niezbędne jest zachowanie takiego samego trybu jak dla uchwalenia ich w pierwotnej postaci. Przez zmianę planu miejscowego należy rozumieć nie tylko uchwałę zmieniającą obowiązujący plan, ale również taką uchwałę, która ma prowadzić do uchylenia obowiązującego planu. Taka wykładnia zbieżna jest z poglądem prezentowanym w orzecznictwie sadowoadministracyjnym, a także w literaturze (np. Z. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne. Zarys systemu. W-wa 2003, str. 120-121)”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 97/12, zgodnie z którym „(...) według art. 27 powołanej ustawy, zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Cytowany przepis dotyczy planu miejscowego bez wskazania na jego obowiązywanie dlatego przepis ten znajduje zastosowanie wobec planu miejscowego już uchwalonego nawet jeżeli plan ten nie został jeszcze opublikowany i nie wszedł w życie. Skoro bowiem plan miejscowy jest uchwalany w ustawowo określonej procedurze ze względu m.in. na swój charakter normatywny, to zmiana tego planu już uchwalonego może nastąpić jedynie w takiej samej procedurze, w jakiej następuje jego opracowanie i uchwalenie - zgodnie z cytowanym wyżej art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 6 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Op 290/08, LEX nr 509694: „(...) rada gminy zmierzając do zmiany regulacji planistycznych dla obszaru objętego już obowiązującym planem miejscowym (...) ma do wyboru wyłącznie dwie możliwości: podjąć uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego (...) bądź podjąć uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego planu miejscowego (...) nie jest możliwe dokonywanie jakichkolwiek zmian w kwalifikacji terenów objętych planem miejscowym w trybie innym niż dwa wskazane powyżej. Z reguły zakres zmian planistycznych

przesądza o wyborze jednego z dwóch wymienionych rozwiązań. W ocenie Sądu, w każdym przypadku, w którym zmiany dokonywane w planie miejscowym mają istotny zakres przedmiotowy, właściwe będzie ich wprowadzenie w trybie sporządzenia nowego planu miejscowego. Jeżeli natomiast wprowadzane zmiany będą mieć ograniczony zakres przedmiotowy (...) winny być dokonane w trybie zmiany obowiązującego planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/OI 571/08, LEX nr 475238, w którym sąd wskazał, że „(...) nie do zaakceptowania jest pogląd Gminy, iż skarżona uchwała nie stanowi zmiany istniejącego planu miejscowego lecz jest jego wyeliminowaniem z uwagi na nieadekwatność rozwiązań w stosunku do obecnie istniejącego stanu faktycznego. (...) Stosownie bowiem do art. 32 ust. 2 zd. 2 tej ustawy to rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27. Oznacza powyższe, iż rada gminy w każdym czasie może dojść do przekonania, iż zapisy planu miejscowego są nieaktualne jednakże w takim przypadku nie jest uprawniona do uchylecia takiego zapisu obowiązującego planu miejscowego, jak to uczyniono w rozpoznawanej sprawie, lecz do przeprowadzenia procedury określonej w art. 27 ustawy o p.i.z.p. (...) Nie do przyjęcia jest bowiem pogląd Gminy, iż w takim przypadku nie ma ona obowiązku dokonania w takim zakresie zmian do istniejącego planu, bowiem wymagany skutek osiągnięty zostanie także poprzez uchylenie istniejącego planu w stosunku do tego terenu bez konieczności przeprowadzania skomplikowanej procedury planistycznej. W tym miejscu wskazać pozostaje, iż uchylenie istniejącego planu miejscowego we wskazanym wyżej zakresie stanowi w ocenie Sądu w istocie zmianę obecnie istniejącego planu miejscowego dla tego terenu, gdyż de facto podjętą uchwałą dokonano zmiany w istniejącym planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego W. Oznacza powyższe, iż w każdym takim przypadku podjęcie uchwały w tym zakresie wymagało przeprowadzenia stosowniej procedury, zgodnie z art. 27 ustawy o p.i.z.p. W istocie bowiem skarżoną uchwałą, w której orzeczono o uchyleniu istniejącej uchwały dotyczącej zmiany planu miejscowego dla określonego terenu spowodowano jego zmianę. Zatem wymagane było poprzedzenie takiej uchwały przeprowadzeniem stosowniej procedury w tym zakresie”;
- Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Opolu z 27 września 2007 r., sygn. akt II SA/Op 354/07, LEX nr 438773, w którym stwierdzono, że „Redakcja przepisu art. 27 ustawy, stwierdzającego, że "zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane", oznacza konieczność stosowania odpowiedniego trybu sporządzania planu

miejscowego. Podjęcie (...) uchwały o uchyleniu w części uchwały o planie miejscowym winno zatem nastąpić zgodnie z art. 27 ustawy, a więc wymagało zachowania takiej samej procedury, jaka jest określona przy uchwalaniu planu miejscowego”.

Podsumowując organ nadzoru stwierdza, że podjęcie uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ramach której jednocześnie uchylono inną uchwałę w sprawie planu miejscowego, bez podstawy prawnej do takiego działania, jak również bez przeprowadzenia procedury wymaganej na podstawie art. 17, w związku z art. 14 ustawy o p.z.p., stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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.*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LIV/359/2023 Rady Gminy Kołbiel z 30 października 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Sufczyn dla działek ew. nr 349/3, 349/4”, 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**

*Tobiasz Bocheński*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/