



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 stycznia 2023 r.

WNP-I.4131.3.2023.JF

Rada Gminy Pniewy

Pniewy 2

05 – 652 Pniewy

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXV.408.22 Rady Gminy Pniewy z 29 grudnia 2022 r. „w sprawie uwzględnienia Rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego WNP-I.4131.162.2022.JF z dnia 26 lipca 2022 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LVII.353.22 Rady Gminy Pniewy z dnia 27 czerwca 2022 r. zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 166/2, położonej we wsi Cychry, gmina Pniewy, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.MU.”.

Uzasadnienie

Na sesji 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy Pniewy podjęła uchwałę Nr LXV.408.2022 „w sprawie uwzględnienia Rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego WNP-I.4131.162.2022.JF z dnia 26 lipca 2022 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LVII.353.22 Rady Gminy Pniewy z dnia 27 czerwca 2022 r. zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 166/2, położonej we wsi Cychry, gmina Pniewy, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.MU.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym.

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.

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia należy zauważyć, że **Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z 26 lipca 2022 r., znak: WNP-I.4131.162.2022.JF, stwierdził nieważność uchwały Nr LVII.353.22 Rady Gminy Pniewy z 27 czerwca 2022 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 166/2, położonej we wsi Cychry, gmina Pniewy”, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.MU** (Dz. Urz. Woj. Maz. z 27 lipca 2022 r. poz. 7996).

Powyższe oznacza, że pozostała część uchwały została, przez organ nadzoru, oceniona jako zgodna z prawem, w tym z przepisami ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwaną dalej „**ustawą o p.z.p.**”.

Tymczasem, z jednej strony, jak wynika z § 2 podjętej uchwały Nr LXV.408.22 Rady Gminy Pniewy z 29 grudnia 2022 r. „**Uchyła się w całości uchwałę Nr LVII.353.22 Rady Gminy Pniewy z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 166/2, położonej we wsi Cychry, gmina Pniewy.**”. Co więcej, zgodnie z treścią § 4 podjętej uchwały, uchwała ta wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Z drugiej zaś strony, zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały: „**Uwzględnia się w całości zarzuty zawarte w Rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego WNP-I.4131.162.2022.JF z dnia 26 lipca 2022 r. na uchwałę Nr LVII.353.22 Rady Gminy Pniewy z dnia 27 czerwca 2022 r. zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 166/2 położonej we wsi Cychry, gmina Pniewy dotyczące terenu 1.MU, w tym konieczności określenia jednorodnych wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki.**”.

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** studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz **miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego**”, nie może stanowić wyłącznej podstawy prawnej do podjęcia uchwały umożliwiającej uchylenie uchwały

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z jednoczesnym uwzględnieniem zarzutów zawartych w rozstrzygnięciu nadzorczym dotyczącym tego planu.

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 2022 r. poz. 329, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą p.p.s.a.”, zgodnie, z którym: „Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zostało zaskarżone, **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 uchyla 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 rażącem 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. Granicą 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. 11 w odniesieniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz, 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 dałby 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 stwierdzenia 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 uchylenia części obowiązującego planu. (...)”.

Tym samym należy wskazać, iż Rada Gminy Pniewy nie była uprawniona do uchylenia planu miejscowego w całości, lecz ewentualnie do kontynuowania procedury planistycznej, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., jedynie w części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 26 lipca 2022 r., znak: WNP-I.4131.162.2022.JF. Zgodnie bowiem z treścią art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. „Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 11 i 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawnymi.”

Tymczasem, w niniejszej sprawie Rada Gminy Pniewy uchyliła w całości plan miejscowy przyjęty uchwałą Nr LVII.353.22 z 27 czerwca 2022 r., w tym również w części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 26 lipca 2022 r., znak: WNP-I.4131.162.2022.JF, na co wskazuje użyte w § 2 uchwały sformułowanie „uchyla się w całości uchwałą” **bez uprzedniego przeprowadzenia jakichkolwiek określonych ustawowo czynności proceduralnych.**

Co więcej z § 4 podjętej uchwały wynika, że uchwała ta wchodzi w życie z dniem podjęcia, co wskazuje, że uchwała Rady Gminy Pniewy w ogóle nie będzie podlegała promulgacji.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie, poza samym podjęciem uchwały uchylającej, nie wszczęto żadnej procedury planistycznej zmierzającej do uchylenia uchwały podjętej w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem, stosownie do dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p., każda zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego, a tym samym brak podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian.

Skoro zatem w przedmiotowej sprawie nie skorzystano z możliwości kontynuowania procedury planistycznej na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., a także nie zainicjowano procedury sporządzenia nowego planu miejscowego lub też jego zmiany, prowadzących do jego uchylenia,

to w ten sposób doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania przedmiotowej uchwały, w tym również 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 Pniewy, 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 ww. uchwały 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 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 uchylecia obowiązującego planu. Taka wykładnia zbieżna jest z poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, 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 uchylającej uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez podstawy prawnej do takiego działania, jak również bez przeprowadzenia procedury wymaganej na podstawie art. 27, w związku z art. 14, art. 17 i nast. ustawy o p.z.p., stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 (opcjonalnie jego zmiany), oraz istotne naruszenie trybu jego 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, zarówno trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i naruszenia właściwości organów, albowiem rada gminy nie jest upoważniona do podejmowania uchwały w przedmiocie uwzględnienia prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego organu nadzoru. Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości..

Istotność naruszenia trybu należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p., w zakresie konieczności podjęcia stosownej uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jego zmiany) oraz wykonania czynności, o których mowa w art. 17 i nast. ustawy o p.z.p. a także przestrzegania kompetencji do podejmowania uchwał z danego, określonego ustawowo, zakresu.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W 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 izbom 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).”*.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXV.408.22 Rady Gminy Pniewy z 29 grudnia 2022 r. *„w sprawie uwzględnienia Rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego WNP-I.4131.162.2022.JF z dnia 26 lipca 2022 r. w sprawie stwierdzenia*

nieważności uchwały Nr LVII.353.22 Rady Gminy Pniewy z dnia 27 czerwca 2022 r. zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 166/2, położonej we wsi Cychry, gmina Pniewy, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.MU.”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie 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 kwalifikowanym podpisem elektronicznym/