



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 marca 2022 r.

WNP-I.4131.47.2022.MW1

Rada Miasta Pruszkowa
ul. J. I. Kraszewskiego 14/16
05 – 800 Pruszków

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 2022 r. poz. 559 i 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII.518.2022 Rady Miasta Pruszkowa z 24 lutego 2022 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Pruszkowa – Żbików 3-go Maja – Mostowa”, w zakresie ustaleń:

- § 14 ust. 3 pkt 3;
- § 15 ust. 1 pkt 5;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem Up, w granicach działek ewidencyjnych o numerach 205/12 i 294/5 z obrębu 11, miasto Pruszków.

Uzasadnienie

Na sesji 24 lutego 2022 r. Rada Miasta Pruszkowa podjęła uchwałę Nr LIII.518.2022 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Pruszkowa – Żbików 3-go Maja – Mostowa”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 67a ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), 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.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

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

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

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

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź

też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Pruszkowa, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz*

podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) *„Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”.*

Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia *„Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;*
- § 135 załącznika do rozporządzenia *„W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;*
- § 137 załącznika do rozporządzenia *„W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.*

Tymczasem, organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdza, iż w ramach:

- § 14 ust. 3 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: *„W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu na działce budowlanej, ustala się: (...) 3) w zakresie zasad sytuowania i rozmieszczania sztyldów: a) dopuszczenie umieszczania sztyldów, w tym sztyldów semaforowych na elewacjach budynków wyłącznie w ramach pierwszej kondygnacji budynków, b) dopuszczenie umieszczania sztyldów w formie wolnostojącej, c) maksymalną wysokość sztyldów umieszczanych na elewacjach 0,7 m, d) maksymalną wysokość sztyldów wolnostojących 6 m, e) maksymalną powierzchnię sztyldu 6 m², f) maksymalną odległość wystawiania sztyldów semaforowych poza obrys budynku 1 m, g) ustalenia w zakresie rozmieszczenia sztyldów nie dotyczą Miejskiego Systemu Informacji oraz Płatnej Informacji Miejskiej, jak również sztyldów umieszczanych wewnątrz obiektów budowlanych;”;*

– § 15 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, środowiska i przyrody, ustala się: (...) 5) zakaz realizacji szyldów.*”

zawarto ustalenia dotyczące sytuowania i rozmieszczania szyldów, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie bowiem do dyspozycji art. 37a ust. 2 ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania szyldów, ich gabaryty oraz liczba szyldów, mogą być **jedynie** przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., **rada gminy może ustalić zakaz** sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, **z wyłączeniem szyldów**.

W tym miejscu wskazać należy, iż **z dniem 11 września 2015 r.** weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, lub też zasady i warunki sytuowania, gabaryty oraz liczba szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność, decyduje rada gminy odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku

ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż: „Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”. Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w tym przypadku albowiem proces sporządzania planu został zainicjowany uchwałą Nr XXX.307.2020 Rady Miasta Pruszkowa **z 26 listopada 2020 r.**, zmienioną uchwałą Nr XLIV.454.2021 z 30 września 2021 r. **Podsumowując należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Miasta Pruszkowa nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii.**

W związku z powyższym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W tym miejscu uzasadnienia należy również wskazać, iż w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta także z istotnym naruszeniem prawa w zakresie procedury sporządzania planu miejscowego, uregulowanej w ustawie o p.z.p., bowiem Rada Miasta Pruszkowa, nie rozpatrzyła uwagi, nieuwzględnionej przez Prezydenta Miasta Pruszkowa, wniesionej do projektu przedmiotowego planu miejscowego wyłożonego do publicznego wglądu w terminie od dnia 27 sierpnia 2021 r. do 20 września 2021 r., z nieprzekraczalnym terminem składania uwag do 5 października 2020 r.

Na pomyłkę wskazuje również sam Prezydent Miasta Pruszkowa w piśmie z 21 marca 2022 r., znak: WPP.6721.24.19.2022.AM69 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 23 marca 2022 r.), stanowiącym odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 21 marca 2022 r., znak: WNP-I.4130.149.2022.MW1, wskazując, że: „(...) przy kompletowaniu dokumentacji formalno- prawnej okazało się, że do pierwszego wyłożenia projektu planu została złożona druga uwaga. Nowi właściciele działek ew. nr 205/12 i 294/5 obr 11 wnieśli

o pozostawienie na tych działkach przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną - zał. nr 5, - **po stwierdzeniu pomyłki sporządzono korektę rozstrzygnięcia uwag. Korekta rozstrzygnięcia uwag przez Prezydenta Miasta Pruszkowa została zamieszczona na stronie BIP - zat. nr 6,**".

Wprawdzie z zamieszczonego w dokumentacji prac planistycznych *Rozstrzygnięcia Prezydenta Miasta Pruszkowa w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Pruszkowa – Żbików 3- go Maja – Mostowa”*, wynika, iż Prezydent Miasta Pruszkowa:

- uwzględnił uwagę z **10 września 2021 r.** dot. działek ewidencyjnych o numerach 205/12 i 294/5 z obrębu 11, w której wniesiono o niezmiennianie dla ww. działek planu zagospodarowania przestrzennego;
- uznał za bezprzedmiotową uwagę z **28 września 2021 r.** w której wniesiono o zmianę obszaru planu oznaczonego symbolem U na Up, a w przypadku nie uwzględnienia uwagi pierwszej zmianę zapisu w § 15 ust. 1 pkt 1 na przeznaczenie podstawowe: usługi - w szczególności z zakresu oświaty, ochrony zdrowia, sportu i rekreacji, kultury.

Jednakże, zgodnie z treścią przekazanego przy piśmie Prezydenta Miasta Pruszkowa z 21 marca 2022 r. skorygowanego *Rozstrzygnięcia Prezydenta Miasta Pruszkowa w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Pruszkowa – Żbików 3- go Maja – Mostowa”*, uwaga z 10 września 2021 r. nie została uwzględniona przez Prezydenta Miasta Pruszkowa, co ma potwierdzenie w uchwalonym przez Radę Miasta Pruszkowa w dniu 24 lutego 2022 r. planie miejscowym, bowiem działki ewidencyjne o numerach 205/12 i 294/5 z obrębu 11 zostały przeznaczone pod tereny usług publicznych, oznaczone symbolem Up. Z kolei uwaga z 28 września 2021 r. w skorygowanym rozstrzygnięciu została uwzględniona, co również ma odzwierciedlenie w uchwalonym planie miejscowym.

Tym samym Prezydent Miasta Pruszkowa pozbawił Radę Miasta Pruszkowa możliwości rozpatrzenia ww. uwagi, w trybie art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Organ wykonawczy gminy ponownie wyłożył projekt planu miejscowego do publicznego wglądu od 9 grudnia 2021 r. do 30 grudnia 2021 r., z nieprzekraczalnym terminem składania uwag do 14 stycznia 2022 r., do którego nie zostały zgłoszone żadne uwagi, jednakże nie przedstawił uwagi z 10 września 2021 r. złożonej podczas pierwszego wyłożenia Radzie Miasta Pruszkowa, jako nieuwzględnionej wraz z projektem planu miejscowego, w trybie art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.,

co znajduje potwierdzenie w załączniku nr 2 do uchwały, zawierającym rozstrzygnięcie Rady Miasta Pruszkowa o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez Prezydenta Miasta Pruszkowa złożonych do projektu planu miejscowego, **co stanowi o naruszeniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z naruszeniem art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.** Tym samym doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności ww. części uchwały jest niezbędne w związku z brakiem rozstrzygnięcia uwagi złożonej do projektu planu miejscowego, która wymagała dokonania takiego rozstrzygnięcia. Jednocześnie organ nadzoru stwierdził, iż merytoryczne rozpatrzenie ww. uwagi mogłoby mieć potencjalny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne aniżeli te, które ostatecznie zostały przyjęte. Rozstrzygnięcie ww. uwagi należy bowiem rozważyć w kategorii przysługującego gminie władztwa planistycznego.

Powyższe znajduje odzwierciedlenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2406/18, który stwierdził, iż: *„Przed wszystkim należy sprecyzować, że zarzucane uchybienie nie tyle polegało na "niezajęciu stanowiska" przez Radę Miasta – które to stwierdzenie mogłoby sugerować, że Rada dysponowała wniesioną uwagą (wiedziała o niej), ale z jakichś powodów odstąpiła od jej rozstrzygnięcia – lecz na jej **nieprzedstawieniu Radzie jako uwagi nieuwzględnionej w rozumieniu art. 17 pkt 14 u.p.z.p.** Jest to **uchybienie istotne, gdyż w ten sposób uniemożliwiono Radzie Miasta rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia faktycznie wszystkich (nieuwzględnionych) uwag do projektu Planu, co w świetle art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowi jeden z doniosłych, obligatoryjnych elementów procedury planistycznej.***

W orzecznictwie trafnie podkreśla się wagę ww. elementu procedury planistycznej, wynikającą z funkcji, jaką pełni wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu i możliwość wnoszenia uwag dotyczących tego projektu. "Nie powinno ulegać wątpliwości, że jest to forma udziału osób zainteresowanych określonymi ustaleniami planu miejscowego w jego tworzeniu – udziału, którego sens sprowadza się do umożliwienia zainteresowanym podmiotom przedstawienia swoich racji co do przyjętych lub nie przyjętych w projekcie planu sposobów zagospodarowania terenu. Możliwość wniesienia uwagi do projektu planu daje szansę podmiotom, których interesów to może dotyczyć, przedstawienia swojego zdania organowi wykonawczemu oraz «ostatniej instancji»

w procedurze planowania przestrzennego, jaką jest rada gminy, co do określonych rozwiązań przyjętych w projekcie planu, który w perspektywie ma stać się obowiązującym prawem miejscowym. Uwagi do projektu planu są zatem elementem publicznego dyskursu nad ustaleniami planu, w którym istotnym elementem jest indywidualny punkt widzenia na ten akt prawa miejscowego. O takim charakterze uwag do projektu planu, i co za tym idzie ich wadze, świadczy podkreślenie przez ustawodawcę obowiązku rozstrzygnięcia o uwagach i dania temu formalnego wyrazu w załączniku do uchwały", zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (zob. wyrok NSA z 04.10.2011 r., II OSK 1508/11, CBOSA; tak też wyrok NSA z 28.01.2016 r., II OSK 1295/14, CBOSA).

W konsekwencji zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze wskazuje się, że popętnienie błędu przez radę gminy przez niewłaściwe wykonanie czynności z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. niesie ze sobą daleko idące konsekwencje w postaci wadliwości uchwały w sprawie planu miejscowego, a więc może doprowadzić do stwierdzenia nieważności planu (zob.: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 20 Nb 2, s. 221). **Jeszcze bardziej kateryczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 28 stycznia 2016 r. sygn. akt II OSK 1295/14 (CBOSA), w uzasadnieniu którego stwierdził, że: "Naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. polegające na braku odniesienia się (rozstrzygnięcia) rady gminy do sposobu rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu, stanowi rażące naruszenie procedury planistycznej. Niezależnie od innych uchybień, nakazuje to stwierdzenie nieważności planu miejscowego." W świetle przywołanego wyżej art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego może spowodować nieważność tego planu "w całości lub części". O zakresie zaistniałej nieważności decydują, oczywiście, okoliczności konkretnej sprawy. Chodzi tu zwłaszcza o ewentualność zidentyfikowania w konkretnym przypadku wystąpienia li tylko ograniczonego możliwego wpływu stwierdzonego naruszenia na treść uchwalonego planu miejscowego – wpływu obejmującego swym zakresem jedynie określoną część lub fragment planu. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z taką właśnie sytuacją: ograniczonego potencjalnego oddziaływania stwierdzonego uchybienia proceduralnego na treść Planu miejscowego – oddziaływania zamykającego się w obrębie ustaleń Planu dotyczących terenu ZPZP – mamy do czynienia w analizowanym przypadku, co też trafnie dostrzegł Wojewoda, stwierdzając w tiret 43 swego rozstrzygnięcia nieważność części tekstowej i graficznej Uchwały w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZPZP."**

Ponadto, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 1062/16, „W orzecznictwie podkreśla się, że tworzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujawnia wielokrotnie istnienie sprzecznych interesów różnych podmiotów, jak i kolizje interesów między poszczególnymi członkami wspólnoty samorządowej a samą wspólnotą i w procesie stanowienia tego planu gmina musi te konflikty rozstrzygać przyjmując optymalne rozwiązania mieszczące się w granicach obowiązujących przepisów. Obywatele mogą oczekiwać, że gmina, gospodarując przestrzenią, będzie to czyniła tak, aby ograniczyć ingerencję w sferę praw własnościowych do niezbędnego minimum, jednocześnie dając dowody racjonalności podejmowanych rozwiązań. Ponadto należy mieć na uwadze, iż brzmienie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazuje, że interes publiczny nie uzyskuje prymatu w odniesieniu do interesu prywatnego jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu społecznego, a także uwzględnienia aspektów racjonalności działań, proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, chronionego Konstytucją RP (por. np. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., II OSK 2273/11).”.

W tej sytuacji uznać należy, iż osoby zainteresowane ustaleniami planu, pozbawione zostały w ten sposób ochrony swoich interesów (kwestia partycypacji społecznej w procedurze tworzenia planu miejscowego). Stosownie bowiem do dyspozycji art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. rada gminy uchwała plan miejscowy rozstrzygając jednocześnie, m.in. o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. W tym przypadku organ wykonawczy gminy, co prawda ponownie wyłożył projekt planu miejscowego do publicznego wglądu, jednakże pozbawił Radę Miasta Pruszkowa możliwości rozpatrzenia uwagi z 10 września 2021 r., złożonej podczas pierwszego wyłożenia, w trybie art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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 przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwość 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 należy uwagę na fakt, iż 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).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 4 października 2017 r., sygn. akt II OSK 217/16, „Zgodzić należy się z oceną Sądu I instancji, który stwierdził, że **Rada w istocie nie rozstrzygnęła w zakresie swoich kompetencji ani w uchwale o uchwaleniu planu ani też w odrębnej uchwale poprzez odrębne głosowanie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Takie działanie w istotnym stopniu narusza art. 20 ust. 1 u.p.z.p., czyniąc iluzorycznym sposób rozstrzygnięcia o uwagach przez organ uchwałodawczy. Ustawodawca przewidział bowiem bezwzględnie wiążący organy gminy dwustopniowy tryb rozstrzygania w przedmiocie uwag wniesionych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, najpierw przez organ sporządzający projekt planu (organ wykonawczy gminy) a następnie, w zakresie uwag nie uwzględnionych, przez organ stanowiący gminy.**”.

Podsumowując należy stwierdzić, iż **brak rozpatrzenia uwagi wniesionej do projektu przedmiotowego planu miejscowego przez Radę Miasta Pruszkowa, nieuwzględnionej przez Prezydenta Miasta Pruszkowa, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.**

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 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, zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nietyczące 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. Kmieciak: 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 stwierdzania 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 wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LIII.518.2022 Rady Miasta Pruszkowa z 24 lutego 2022 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Pruszkowa – Żbików 3-go Maja – Mostowa”, w części 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.

Miastu, 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 bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/