



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 20 stycznia 2023 r.

WNP-I.4131.19.2023.MW1

Rada Miasta Sulejówek

ul. Dworcowa 55

05 – 070 Sulejówek

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/562/2022 Rady Miasta Sulejówek z 20 grudnia 2022 r. *„zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III”*, w zakresie § 1 pkt 2.

Uzasadnienie

Na sesji 20 grudnia 2022 r. Rada Miasta Sulejówek podjęła uchwałę Nr LIII/562/2022 *„zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 14 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*.

Stosownie do zapisów 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 sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany), której integralną częścią jest

załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmianą). Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem (opcjonalnie jego zmianą) objęty.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989, „*Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wyłącznie zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu.*”.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Wyłącznym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest jednoznaczne określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą). Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej. Załącznik graficzny do ww. uchwały został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru, do którego odnosi się następująca po niej procedura, ale nie musi spełniać cech formalnych, które są wymagane od rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który winien być sporządzony zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Jednakże musi on wypełniać swą funkcję, polegającą na tym, aby na jego podstawie możliwe było, w sposób jednoznaczny, wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany). Wyznaczenie tych granic, zarówno w części tekstowej uchwały intencyjnej, jak również na jej załączniku graficznym, powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie dotyczącym jednoznacznego wyznaczenia granic obszaru objętego projektem planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) na załączniku graficznym, znajduje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 828/11, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) *rolą uchwały w sprawie przystąpienia*

do sporządzenia planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie - w załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych.” (publ. LEX nr 1109878);

- *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 16 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/GI 607/11, w którym Sąd stwierdził, iż „Zauważyć więc przyjdzie, że zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) 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 sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 14 ust. 2 ustawy stanowi, iż integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Skoro ustawa wyraźnie stanowi, że załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może w sposób dowolny zmienić granic terenu objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10 - Lex nr 694436). Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie tylko więc inicjuje procedurę planistyczną, ale wyznacza również zakres planu miejscowego w granicach określonych w załączniku do tej uchwały i z tego też względu kształtuje ona przebieg dalszej procedury planistycznej.” (publ. LEX nr 1134771);*
- *Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10, teza 1, 2 i 3: „1. Skoro u.p.z.p. wyraźnie stanowi, iż załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i nie może decydować czy istnieje potrzeba sporządzenia takiego załącznika graficznego, czy nie, w zależności od charakteru zmian, które zamierza wprowadzić do planu miejscowego. Wykładnia celowościowa art. 14 ust. 2 u.p.z.p. nie może prowadzić do wniosków, które pozostają w oczywistej sprzeczności z jego wykładnią językową. 2. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub*

zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany. Ustawa nie określa wymagań co do skali mapy, która stanowić ma taki załącznik. Wyznaczenie tych granic na odpowiedniej mapie powinno jednak być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. 3. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest lokalizacja inwestycji celu publicznego.” (publ. LEX nr 694436).

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na **szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1)**. Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością uregulowanego w ustawie trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p.

Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Uchwała intencyjna stanowi podstawę do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, że sporządzony, a następnie **uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny**

z tą uchwałą. Powyższe wynika z art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., zaś w przypadku zmiany planu miejscowego – także z przepisu art. 27 ww. ustawy. Dlatego też określenie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym lub jego zmianą winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania.

Organ nadzoru wskazuje, iż w związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. **każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.**

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza **konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego** (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249*).

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiana planu dotycząca pewnych jego fragmentów współgra z ustaleniami pozostającymi w mocy. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. **Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część obowiązujących ustaleń planistycznych, pozostawiając pozostałe bez zmian.** W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p.

Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego,

gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacniają wnioski z analizy art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Przenosząc rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że na sesji **24 czerwca 2021 r.** Rada Miasta Sulejówek podjęła uchwałę **Nr XXXIII/380/2021** „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III”.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p. Z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej ww. uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 31 grudnia 2018 r. poz. 13336.

Zgodnie z brzmieniem **§ 1 ust. 2** ww. uchwały inicjującej proces sporządzania zmiany planu miejscowego, ustalono, że: „2. **Zmiana planu objemie swym zakresem:** 1) w tekście planu: – korektę pojęcia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej; – wprowadzenie zapisów chroniących istniejący drzewostan; – doprecyzowanie warunków lokalizacji budynków przy granicy działki; – korektę ustaleń dotyczących lokalizacji sieci infrastruktury technicznej oraz zapatrzenia w media; – korektę ustaleń dotyczących lokalizowania miejsc parkingowych; 2) w części tekstowej i graficznej planu – korektę ustaleń dotyczących przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania i zabudowy dla terenu 22MN (dopuszczenie usług);”.

Następnie, Rada Miasta Sulejówek podjęła uchwałę **Nr L/532/2022 z 29 września 2022 r.**, zgodnie z którą wprowadzono zmiany w pierwotnie podjętej uchwale intencyjnej, w brzmieniu: „W uchwale Nr XXXIII/380/2021 Rady Miasta Sulejówek z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III wprowadza się

następujące zmiany: 1) w § 1 ust. 2 pkt 1 dodaje się tiret szóste, siódme i ósme w brzmieniu: „ – korektę ustaleń dotyczących geometrii dachów i kolorystyki elewacji; – korektę ustaleń szczegółowych dla obszarów planistycznych oznaczonych symbolami 1.Uo do 2.Uo w zakresie przeznaczenia dopuszczalnego i wysokości obiektów budowlanych; - korektę ustaleń szczegółowych dla obszaru 4.Uk w zakresie udziału powierzchni biologicznie czynnej”.

Ponadto, Rada Miasta Sulejówek na sesji 20 grudnia 2022 r. podjęła uchwałę Nr LIII/562/2022, a więc kolejną zmieniającą uchwałę intencyjną. Zgodnie z nią dokonano zmiany uchwały intencyjnej formułując ustalenia w brzmieniu: „§ 1. W uchwale Nr XXXIII/380/2021 Rady Miasta Sulejówek z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III zmienionej uchwałą Nr L/532/2022 Rady Miasta Sulejówek z dnia 29 września 2022 r. wprowadza się następujące zmiany: 1) w § 1 ust. 2 pkt 1 dodaje się tiret dziewiąte i dziesiąte w brzmieniu: „ – korektę ustaleń dotyczących warunków, zasad i standardów kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w odniesieniu do obszarów planistycznych oznaczonych symbolem MN w zakresie ograniczenia lokalizowania zabudowy szeregowej; – korektę zapisów dotyczących odległości między poszczególnymi układami bliźniaczymi i budynkami mieszkalnymi wolnostojącymi lokalizowanymi na jednej działce budowlanej w taki sposób, by odnosiły się do całego obszaru planu.” 2) po § 2 dodaje się § 2a o następującym brzmieniu: „§ 2a. Dopuszcza się uchwalanie powyższych zmian w dwóch odrębnych uchwałach. (...)”, bez jednoznacznego wskazania, które ustalenia określone w uchwale intencyjnej oraz jej dwóch zmianach będą obejmować swym zakresem poszczególne uchwały końcowe zatwierdzające zmianę planu miejscowego, w tym przypadku *dwie odrębne uchwały*, co oznacza istotne naruszenie art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w związku z jej art. 27. Co więcej, powyższe dopuszczenie nastąpiło bez jakiegokolwiek określenia granic ewentualnych etapów, zaś sama kolejna uchwała zmieniająca nie zawiera jakiegokolwiek załącznika graficznego wyodrębniającego granice poszczególnych etapów.

Mając na uwadze powyższe, należy podkreślić, że z treści § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały nie wynika jednoznacznie, jaki będzie zakres dokonywanej zmiany planu miejscowego w poszczególnych uchwałach końcowych uchwalających zmiany planu oraz jaka będzie ich forma i konstrukcja. Należy mieć bowiem na względzie, iż decydując się na odrębność sporządzania i uchwalania zmiany planu miejscowego Rada Miasta Sulejówek zobligowana była, do określenia

granic obszaru objętego każdym z nowych etapów, którego efektem finalnym (uchwała zmieniająca plan miejscowy) winny być dwie odrębne uchwały.

Biorąc pod uwagę fakt, iż zainicjowana procedura dotyczy sporządzenia zmiany obowiązującego planu miejscowego to decydując się na rozdzielenie zakresu dokonywanej zmiany należy jednoznacznie określić, które zmiany zostaną przeprowadzone w pierwszym, a które w drugim etapie.

Tymczasem dopuszczając na mocy uchwały Nr LIII/562/2022 z 20 grudnia 2022 r. możliwość uchwalenia zmian, bez wskazania określonych etapów, czy też części mających podlegać zmianie, doprowadzono do sytuacji, w której nie jest możliwa jednoznaczna identyfikacja zakresu zmiany planu miejscowego, wraz z przyporządkowaniem jej do odpowiedniego etapu zmian.

Tym samym nie określono w sposób jednoznaczny jedynego przedmiotu uchwały intencyjnej, tj. określenia granic, a w przypadku dokonywanej zmiany, zakresu projektowanych zmian, w odniesieniu do których faktycznie rozpoczęto procedurę planistyczną.

Wskazać przy tym należy, że istnieje możliwość etapowego, czy też częściowego sporządzenia zmiany planu miejscowego na podstawie podjętej przez Radę Miasta Sulejówek uchwały intencyjnej, jednakże musi ona jednoznacznie określać poszczególne etapy, czy też jej części objęte zmianą. Innymi słowy, Rada Miasta Sulejówek winna podjąć stosowną uchwałę zmieniającą ww. uchwałę intencyjną i zdecydować o wyodrębnieniu poszczególnych etapów, czy też części sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez opis zakresu i ewentualnych granic poszczególnych etapów, wraz z uwzględnieniem dyspozycji art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Brak jednoznacznego określenia, które ustalenia części tekstowej i graficznej obowiązującego planu miejscowego będą podlegać zmianie w poszczególnych, w tym przypadku *dwóch odrębnych uchwałach* końcowych, stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany), a także kolejnych jej zmian polegających na wyodrębnieniu kolejnych etapów, czy też ich części. Tym samym uchwała taka nie może wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego, co do faktycznych jego granic, czy też zakresu zmian.

Przyjmując bowiem, że ww. uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), **to dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy posługuje się nią, np. informując mieszkańców, właścicieli działek, a także podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego o podejmowanych czynnościach planistycznych, określonych w art. 17 ustawy o p.z.p. Wszystkie ww. podmioty winny mieć świadomość co do faktu, jakie są faktyczne granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym (opcjonalnie jego zmiany), bądź poszczególnych jego etapów, czy też obszarów, bo tylko w odniesieniu do ściśle określonego obszaru, odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie. Skoro podstawową rolą uchwały o przystąpieniu jest określenie granic przyszłego planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), **to należy w sposób jednoznaczny zidentyfikować te granice. Nie może zatem istnieć jakakolwiek wątpliwość co do faktycznych intencji w zakresie dokonywanych zmian, dotyczących granic, czy też zakresu objętego przyszłym planem miejscowym.****

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem **art. 14 ust. 1 i 2** ustawy o p.z.p., bowiem nie spełnia ona swojego podstawowego zadania, tj. nie określa w sposób jednoznaczny zakresu objętego projektem zmiany planu miejscowego, w ramach określenia poszczególnych jego etapów, czy też części. Tym samym, w przedmiotowej sprawie koniecznym jest stwierdzenie nieważności części tekstowej uchwały, wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do zgodności z przepisami prawnymi, w tym art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w związku z jej art. 27.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

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

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

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

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać

działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały naruszającej art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LIII/562/2022 Rady Miasta Sulejówek z 20 grudnia 2022 r. *„zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III”*, w części ustaleń, o których mowa w sentencji 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 kwalifikowanym podpisem elektronicznym/