



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 marca 2023 r.

WNP-I.4131.70.2023.RM

Rada Gminy Prażmów
ul. Piotra Czołchańskiego 1
05 – 505 Prażmów

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 L.591.2023 Rady Gminy Prażmów z 28 lutego 2023 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części gminy Prażmów przyjętego uchwałą nr XXXII/383/2001 Rady Gminy Prażmów z dnia 5 kwietnia 2001 r. oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów przyjętego uchwałą nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z 18 kwietnia 2002 r.”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2;
- § 3 oraz załącznika nr 1, 2 i 3, w zakresie w jakim odnosi się do uchwały Nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z 18 kwietnia 2002 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów.

Uzasadnienie

Na sesji 28 lutego 2023 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr L.591.2023 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części gminy Prażmów przyjętego uchwałą nr XXXII/383/2001 Rady Gminy Prażmów z dnia 5 kwietnia 2001 r. oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów przyjętego uchwałą nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z 18 kwietnia 2002 r.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1, art. 27 i art. 28 ust. 2 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.*”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiana) jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień 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 (opcjonalnie ich zmian), regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie ich zmian) 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.

Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej podjętej uchwały art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie 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. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu miejscowego z przepisami prawnymi.

W tym miejscu należy zauważyć, że Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z 31 października 2022 r. znak: WNP-I.4131.261.2022.RM stwierdził nieważność uchwały Nr XLV.517.2022 Rady Gminy Prażmów z 30 września 2022 r. „*w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części gminy Prażmów przyjętego uchwałą nr XXXII/383/2001 Rady Gminy Prażmów z dnia 5 kwietnia 2001 r. oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów przyjętego uchwałą nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z 18 kwietnia 2002 r.*”, w całości.

Przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze, wobec braku jego zaskarżenia, stało się prawomocne po upływie 30 dni od daty jego doręczenia (doręczenie nastąpiło 2 listopada 2022 r.).

W ww. rozstrzygnięciu nadzorczym na str. 4 – 5 jednoznacznie wskazano, że 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 zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z ustaleniami pozostającymi w mocy.

Ponadto wyjaśniono, że 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.

Jednocześnie wskazano, że sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowiąc będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem muszą być one spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie, stosownie do ustaleń § 2 uchwały, w brzmieniu: *„W uchwale nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego plany zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów: 1) w art. 19 ust. 3 pkt. 3 otrzymuje brzmienie: „ustala się realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej z zastrzeżeniem pkt. 3a”. 2) w art. 19 ust. 3 po pkt. 3 dodaje się pkt. 3a w brzmieniu: „3a) na każdej działce budowlanej dopuszcza się realizację zabudowy w formie maksymalnie jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego;”, wprowadzono jednostkową zmianę do nieobowiązującej uchwały Nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego plany zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów.*

Jednocześnie w § 3 określono, że: *„Integralnymi załącznikami do uchwały są: 1) rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany planu, stanowiące załącznik nr 1; 2) rozstrzygnięcie o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz o zasadach ich finansowania, stanowiące załącznik nr 2; 3) dane przestrzenne, stanowiące załącznik nr 3.”*, w których odwołano się do uchwały Nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów

z 18 kwietnia 2002 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru ponownie wskazuje, że ww. uchwała została derogowana z obrotu prawnego na mocy § 35 uchwały Nr XXIX/238/10 Rady Gminy Prażmów z 4 lutego 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Gabryelin (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 114, poz. 2345 z 5 czerwca 2010 r.) co wynika wprost z ustalenia zawartego w ww. jednostce redakcyjnej uchwały, w brzmieniu: „Tracą moc ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego uchwałą nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z dnia 18 kwietnia 2002r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów.”.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro treść normatywną, w przypadku zmiany planu miejscowego, stanowią łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej, to nie jest możliwe podjęcie uchwały, w trybie art. 27 ustawy o p.z.p., skoro uchwała, którą zamierza się zmieniać, od wielu już lat nie obowiązuje.

Uchwałą zmieniającą odnoszącą się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **dokonyje się zmian w obowiązującym akcie prawa miejscowego.** Powyższe znajduje potwierdzenie w: § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, § 90 w związku 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).

Skoro zatem na mocy § 82 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zmiana, tj. nowelizacja uchwały polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów, to w sytuacji w której dany akt prawny nie obowiązuje nie ma prawnej możliwości uchwalenia, na podstawie art. 20 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. zmiany takiej uchwały.

Podjęcie uchwały mającej na celu wprowadzenie zmian do nieobowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi bezpośrednią podstawę prawną do stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej ustaleń § 2 uchwały, z uwagi na istotne naruszenie art. 20 ust. 1 i art. 27 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz wskazanymi powyżej przepisami załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

Należy przy tym zauważyć, że nie może zasługiwać na uwzględnienie informacja zawarta w piśmie Rady Gminy Prażmów z 17 marca 2023 r. znak: URB.6721.2.2021, sygnowanym przez Wójta Gminy Prażmów, dotycząca wydawania, na podstawie derogowanej uchwały, pozwoleń na budowę, albowiem w związku z dyspozycją art. 102 ustawy o samorządzie gminnym kwestia ta pozostaje poza nadzorem nad działalnością gminną. Kontrolę instancyjną w zakresie decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, w tym także w zakresie pozwolenia na budowę oraz nadzór pozainstancyjny i kontrolę sprawowaną przez sąd określają stosowne przepisy odrębne.

W przedmiotowej sprawie nie ma również znaczenia przepis art. 34 ust. 1 ustawy o p.z.p., albowiem dyspozycja § 35 uchwały Nr XXIX/238/10 Rady Gminy Prażmów z 4 lutego 2010 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Gabryelin* opublikowana w Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 114, poz. 2345 z 5 czerwca 2010 r., w brzmieniu „*Tracą moc ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego uchwałą nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z dnia 18 kwietnia 2002r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów*”, jednoznacznie odnosi się do całej uchwały, nie zaś jej fragmentu. Tym samym dopóty przepis ten obowiązuje (nie został on derogowany) to wywołuje on konkretne skutki prawne.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zarówno zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszeń należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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 nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Brak możliwości podjęcia uchwały zmieniającej w stosunku do aktu prawnego, który utracił swą moc obowiązującą kwalifikować należy jako istotne naruszenia prawa, albowiem zmiana taka jest niewykonalna.

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 przedmiotowej sprawie w sposób istotny naruszono zasady sporządzania planu miejscowego, wprowadzając jednostkowe zmiany do derogowanego w 2010 r., a tym samym nieistniejącego planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr L.591.2023 Rady Gminy Prażmów z 28 lutego 2023 r. „*w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części gminy Prażmów przyjętego uchwałą nr XXXII/383/2001 Rady Gminy Prażmów z dnia 5 kwietnia 2001 r. oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy Prażmów przyjętego uchwałą nr XLII/494/2002 Rady Gminy Prażmów z 18 kwietnia 2002 r.*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, 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/