



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 01 czerwca 2022 r.

WNP-I.4131.120.2022.MO

Rada Gminy w Ciepiewie

ul. Czachowskiego 1

27 – 310 Ciepiew

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, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/225/2022 Rady Gminy w Ciepiewie z 29 kwietnia 2022 r. „*zmieniającą uchwałę Nr XXXIX/222/2022 Rady Gminy w Ciepiewie z dnia 11 marca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepiew w części tekstowej*”.

Uzasadnienie

Na sesji 29 kwietnia 2022 r. Rada Gminy w Ciepiewie podjęła uchwałę Nr XL/225/2022 „*zmieniającą uchwałę Nr XXXIX/222/2022 Rady Gminy w Ciepiewie z dnia 11 marca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepiew w części tekstowej*”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 i art. 27 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. 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. Powyższe, na podstawie art. 27 ustawy o p.z.p., dotyczy również uchwał w sprawie zmiany planu miejscowego. Wobec takiego brzmienia przepisów należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany powinna określać, w sposób jednoznaczny, niebudzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem objęty, lub którego będą dotyczyć wprowadzone zmiany w obowiązującym planie miejscowym.

Podstawowym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem lub jego zmianą. Role uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Jest to akt wewnętrzny gminy o charakterze formalnym, wszczynający procedurę uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany i skierowany do organu wykonawczego gminy.

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, 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 winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny na załączniku graficznym do uchwały inicjującej proces sporządzania takiego planu.

Stosownie do 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, co wynika również z art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Niewątpliwie jest zatem, że rada gminy jest wyłącznie właściwa do uchwalenia zmiany planu miejscowego, a procedura planistyczna powinna zostać poprzedzona odpowiednią uchwałą intencyjną (art. 14 ust. 1 i 2, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.). Organ nadzoru wskazuje, że uchwała o przystąpieniu do zmiany obowiązującego planu miejscowego może dotyczyć także innego, niż określony w art. 15 ustawy o p.z.p., tj. węższego zakresu zmiany jego ustaleń.

Skoro z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie planu miejscowego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych, to tym samym rada gminy może, w toku sporządzania planu miejscowego, w miarę potrzeby dokonywać zmian, co do obszaru objętego projektem planu (wyrok NSA z 14 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 81/13). Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż tylko rada gminy może dokonywać zmian, w drodze podjęcia stosownej uchwały związanej z przystąpieniem do sporządzenia zmiany miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego, wynikających z potrzeby określenia granic obszarów objętych ewentualnymi etapami, czy też określić zakres przedmiotowo węższy w stosunku, do których zainicjowano, w sposób właściwy, procedurę sporządzania zmian w obowiązującym obecnie planie miejscowym.

W przedmiotowej sprawie należy odnieść się do prawidłowości zmian dokonanych niniejszą uchwałą w tekście uchwały intencyjnej, dotyczących planowanych zmian w obowiązującym planie miejscowym. Podjęta przez Radę Gminy w Ciepielowie uchwała intencyjna Nr XXXIX/222/2022 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepiałów w części tekstowej”, jak też niniejsza uchwała Nr XL/225/2022 zmieniająca ww. uchwałę intencyjną, dotyczy zmiany ww. planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr XIII/55/2004 Rady Gminy w Ciepiałowie z 29 kwietnia 2004 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepiałów”, opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 14 czerwca 2004 r. Nr 143 poz. 3598.

Stosownie do ustaleń § 1 kwestionowanej uchwały Nr XL/225/2022, w brzmieniu: „W uchwale Nr XXXIX/222/2022 Rady Gminy w Ciepiałowie z dnia 11 marca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepiałów w części tekstowej, wprowadza się zmianę: 1) § 1 **pkt** 2 otrzymuje brzmienie: „Zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o której mowa w §1 ust. 1, polegać będzie na zmianie ustaleń zawartych w §13 ust. **e** lit. c”.”.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy wskazanych powyżej uchwał wynika, że § 1 uchwały Nr XL/225/2022:

- wprowadza zmianę w części tekstowej ustaleń zawartych w § 1 **pkt** 2 uchwały intencyjnej Nr XXXIX/222/2022, podczas gdy paragraf tej uchwały został podzielony na jednostki redakcyjne stanowiące ustępy, a nie na punkty, jak ustalono w niniejszej uchwale;
- nadaje nowe brzmienie ustaleniom zmienianego planu miejscowego zawartym w § 13 ust. **e** lit. c uchwały Nr XIII/55/2004, podczas gdy ustępy tego paragrafu zmienianego planu zostały oznaczone cyframi: 1, 2 i 3, a nie literami, jak ustalono w niniejszej uchwale.

Powyższe oznacza, że uchwała Nr XL/225/2022 zmieniająca uchwałę o przystąpieniu odwołuje się do nieistniejących jednostek redakcyjnych, tj. innych, niż zostały określone zarówno w uchwale intencyjnej Nr XXXIX/222/2022 (tj. § 1 **ust.** 2), jak też w uchwale Nr XIII/55/2004 (tj. § 13 ust. **1** lit. c). Tym samym w uchwale zmieniającej uchwałę intencyjną nie dokonano jednoznacznej

identyfikacji jednostek redakcyjnych zmienianych uchwał. Nie jest zatem wiadomym, które ustalenia powyższych uchwał są przedmiotem planowanej zmiany.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że z niniejszej uchwały nie wynika, które ustalenia obowiązującego planu miejscowego zostały faktycznie objęte tą uchwałą, a więc, w jakim zakresie planowane są zmiany tego planu miejscowego oraz czego ma dotyczyć rozpoczęta tą uchwałą procedura sporządzenia zmiany tego planu. Oznacza to, że w związku z uchwałą Nr XL/225/2022 nie jest możliwe kontynuowanie procedury sporządzania zmiany obowiązującego planu miejscowego rozpoczętej uchwałą Nr XXXIX/222/2022 w sposób zmieniony tą uchwałą. Podejmując kwestionowaną uchwałę naruszono bowiem przepisy art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 16 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/GI 607/11: „*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);”.*

Wskazać zatem należy, iż w toku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany, organ stanowiący może zmieniać uchwałę związaną z przystąpieniem do sporządzania przyszłego aktu prawa miejscowego lub jego zmiany, jednakże musi się to odbywać w drodze podjęcia stosownej uchwały, w której w jednoznaczny sposób zostaną określone granice obszaru objętego projektem tego planu, jak też ewentualny zakres planowanych zmian. Uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego lub jego zmiany. Dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy gminy 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 obszaru objętego projektem planu miejscowego, bo tylko do ściśle określonego obszaru odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywać uzgodnień oraz wyrażać opinie. Skoro jedyną rolą uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu planu miejscowego jest określenie granic tego planu, to granice te muszą być wyznaczone w sposób jednoznaczny. Dotyczy to również jednoznacznego wskazania ustaleń, które mają być objęte planowanymi zmianami, w przypadku przystąpienia do zmiany treści obowiązującego planu miejscowego.

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).”*

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

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XL/225/2022 Rady Gminy w Ciepielowie z 29 kwietnia 2022 r. „*zmieniającą uchwałę Nr XXXIX/222/2022 Rady Gminy w Ciepielowie z dnia 11 marca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepielów w części tekstowej*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały Nr XL/225/2022 umożliwi kontynuowanie procedury sporządzania zmiany planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr XIII/55/2004, rozpoczętej na podstawie prawidłowo podjętej uchwały intencyjnej Nr XXXIX/222/2022.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/