



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 października 2024 r.

WNP-I.4131.211.2024

Rada Miasta Sulejówek

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 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/39/2024 Rady Miasta Sulejówek z 26 września 2024 r. „*zmieniająca uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Ratajewa – część I i część V*”.

Uzasadnienie

Na sesji 26 września 2024 r. Rada Miasta Sulejówek podjęła uchwałę Nr VII/39/2024 „*zmieniająca uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Ratajewa – część I i część V*”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*” w związku z art. 66 ust. 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 8 października 2024 r. przy piśmie Burmistrza Miasta Sulejówek z 3 października 2024 r., znak: BRM.0711.23.2024 zaś dokumentację prac planistycznych doręczono w formie elektronicznej wraz z ww. pismem.

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.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów: art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2, a także art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 20 ust. 1

i art. 27 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. z uwagi na sformułowanie ustaleń wykraczających poza obszar objęty zmianą planu miejscowego, braku uwzględnienia rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z **2 czerwca 2020 r.**, znak: WNP-I.4131.66.2020.AK (publ. w Dz. Urz. Woj. Maz. 2 czerwca 2020 r. poz. 6132), stwierdzającego nieważność części uchwały Nr XX/215/2020 Rady Miasta Sulejówek z 23 kwietnia 2020 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla zachodniej części Ratajewa – część I i część V”, a także sformułowanie ustaleń z naruszeniem, właściwych w sprawie, przepisów nakazujących określenie właściwych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej w rozumieniu przepisu art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. Ponadto w wyniku podjęcia uchwały doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy ustaleniami wynikającymi z treści uchwały zmieniającej a częścią graficzną uchwały zmienianej. Wskazane powyżej zarzuty stanowią o istotnym naruszeniu zasad, istotnym naruszeniu trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, a także o naruszeniu właściwości organów w tym zakresie.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miasta Sulejówek zawiadomienia z 17 października 2024 r., znak: WP-I.4131.211.2024.

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.

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 terenów, 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 (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a 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.

W związku z przepisem **art. 27** ustawy o p.z.p. również 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 **zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają 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 wzmocniają wnioski z analizy art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuację, w której 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.

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

Uchwałą zmieniającą odnoszącą się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **dokonuje się zmian w obowiązującym akcie prawa miejscowego**. Skoro także uchwała zmieniająca jest aktem prawa miejscowego, to musi ona jednoznacznie określać co jest jej przedmiotem. Wobec powyższego, jeśli organ stanowiący gminy stwierdzi konieczność nowelizacji jej treści – uchwała zmieniająca musi jasno wskazywać uchwałą będącą przedmiotem nowelizacji, wprowadzane do niej zmiany, przesądzając, **które postanowienia są uchylane, bądź jakie otrzymują nowe brzmienie**. Precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej.

Powyższe znajduje potwierdzenie w: § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, 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).

Kwestia zgodności uchwały zmieniającej plan miejscowy z uchwałą intencyjną znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 631/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przenosząc rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że na sesji **28 stycznia 2021 r.** Rada Miasta Sulejówek podjęła uchwałę Nr **XXVII/313/2021** „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla zachodniej części Ratajewa – część I i część V”.

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 7 lipca 2020 r. poz. 7456.

Zgodnie z brzmieniem **§ 1 ust. 2** uchwały inicjującej proces sporządzania zmiany planu miejscowego, ustalono, że: „2. Przedmiotem zmiany planu jest zmiana przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania i zabudowy części działek ewidencyjnych nr 28/1 i 124 w obrębie geodezyjnym nr 61.”.

Następnie, Rada Miasta Sulejówek podjęła uchwałę Nr **XLIV/486/2022 z 28 kwietnia 2022 r.**, zgodnie z którą wprowadzono zmiany w pierwotnie podjętej uchwale intencyjnej, w brzmieniu: „W uchwale Nr **XXVII/313/2021** Rady Miasta Sulejówek z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego dla zachodniej części Ratajewa – część I i część V wprowadza się następujące zmiany:

1) § 1 ust. 2 otrzymuje następujące brzmienie: „2. **Przedmiotem zmiany planu jest zmiana przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania i zabudowy części działek ewidencyjnych nr 28/1, 124 i 125/1 w obrębie geodezyjnym nr 61.**””. Dodatkowo, w ramach tej uchwały zmieniającej uchwałę przystąpieniową, dokonano również zmiany załącznika graficznego przedstawiającego granice obszaru objętego projektem zmiany planu, który wprowadzono w miejsce dotychczasowego załącznika do pierwotnie podjętej uchwały (vide § 3 uchwały Nr XLIV/486/2022 z 28 kwietnia 2022 r.).

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że z ww. uchwały intencyjnej, jak też jej zmiany, wynika jednoznacznie, że przedmiotem zmiany planu miejscowego **powinna być wyłącznie zmiana przeznaczenia ORAZ ZASAD ZAGOSPODAROWANIA I ZABUDOWY części działek ewidencyjnych nr 28/1, 124 i 125/1 w obrębie geodezyjnym nr 61.**

W tym miejscu organ nadzoru także wskazuje, że **2 czerwca 2020 r.** rozstrzygnięciem nadzorczym, znak: WNP-I.4131.66.2020.AK (publ. w Dz. Urz. Woj. Maz. 2 czerwca 2020 r. poz. 6132), **Wojewoda Mazowiecki stwierdził nieważność uchwały Nr XX/215/2020 z 23 kwietnia 2020 r., tj. uchwały będącej przedmiotem zmiany, w odniesieniu do jej ustaleń zawartych odpowiednio w:**

- § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...) budowlanej (...)”;
- § 16 pkt 2 lit. a tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 16 pkt 2 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 16 pkt 2 lit. a tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 16 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 16 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 16 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 17 pkt 2 lit. a tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 17 pkt 2 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 17 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 17 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 17 pkt 2 lit. d tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 17 pkt 2 lit. d tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 18 pkt 2 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 18 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 18 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;

- § 18 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- **§ 19 pkt 2 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;**
- **§ 19 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;**
- **§ 19 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;**
- **§ 19 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;**
- § 20 pkt 2 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 20 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 20 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 20 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 21 pkt 2 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 21 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 21 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 21 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;

a także w zakresie **ustaleń części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 4U.**

Tymczasem Rada Miasta Sulejówek dokonując zmian w uchwale Nr XX/215/2020 z 23 kwietnia 2020 r. po raz kolejny nie uwzględniła ustaleń w stosunku do których, Wojewoda Mazowiecki stwierdził nieważność (vide rozstrzygnięcie nadzorcze z 2 czerwca 2020 r. znak: WNP-I.4131.66.2020.AK).

Powyższe wynika z faktu, iż z uchwały zmieniającej Nr VII/39/2024 z 26 września 2024 r., zawartych w jej § 1, w brzmieniu: „W uchwale Nr XX/215/2020 Rady Miasta Sulejówek z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej części Ratajewa - część I i część V, wprowadza się następujące zmiany: 1) we wstępie § 19 dotychczasowe sformułowanie: ”Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: kolejno od 1U do 6U ustala się:” zastępuje się sformułowaniem: ” Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: kolejno od 1U do 7U ustala się:”; 2) we wstępie § 28 wykreśla się oznaczenie terenu "5KDJ"; 3) w tabeli znajdującej się w § 28 pkt 3 lit. a wykreśla się szósty wiersz, dotyczący terenu 5KDJ.”, zaś zgodnie z § 2 uchwały: „Pozostałe zapisy uchwały Nr XX/215/2020 Rady Miasta Sulejówek z dnia 23 kwietnia 2020 r. pozostają bez zmian, z zastrzeżeniem § 3 pkt 1.”, **podczas gdy zgodnie z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 2 czerwca 2020 r. znak: WNP-I.4131.66.2020.AK, stwierdzono nieważność uchwały Nr XX/215/2020 z 23 kwietnia 2020 r., m.in. w części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 4U. Należy przy tym zauważyć, iż regulacja szczegółowa dla terenu 4U zawarta**

została w ramach § 19 uchwały, podczas gdy podejmując uchwałę zmieniającą w ramach zdania wprowadzającego przywołano jednostkę terenową 4U będącą przedmiotem ww. rozstrzygnięcia nadzorczego, co nie tylko oznacza brak uwzględnienia ww. aktu nadzoru, ale w oczywisty sposób oznacza dokonanie zmian polegających na wprowadzeniu ustaleń dla tego terenu poza trybem dokonywanej zmiany, a także poza zakresem ustaleń wynikających z uchwały przystąpieniowej.

Wskazane powyżej naruszenia stanowią o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 27, a także art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. zobowiązującym do sporządzenia zmiany planu miejscowego w zakresie zgodnym z uchwałą inicjującą proces dokonywanej zmiany, co stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności wadliwych ustaleń.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że na mocy przywołanego powyżej rozstrzygnięcia nadzorczego w odniesieniu do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1U, 2U, 3U, 5U i 6U stwierdzono nieważność ustaleń zawartych odpowiednio w:

- § 19 pkt 2 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 19 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 19 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 19 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;

odnoszących się do parametrów i wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu.

Po raz kolejny wskazać należy, iż art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. regulujący ww. kwestie zmieniony został przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), **nadając mu dla procedur rozpoczętych z dniem 21 października 2010 r. brzmienie:** „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.*”.

Definicję **działki budowlanej** ustawodawca zawarł w ramach art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. zgodnie, z którą przez **działkę budowlaną** należy rozumieć *nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie*

w urzędzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednoznacznie przesądziła z jednej strony, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują swoją moc obowiązującą (art. 4 ust. 1) **oraz, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 4 ust. 2).**

Powyższe oznacza, iż ustawodawca jednoznacznie przesądził, obowiązek stosowania dotychczasowych przepisów dla procedur dopiero co rozpoczętych. Co więcej długi, bo wynoszący 3 miesiące, okres *vacatio legis* umożliwiał podjęcie przez poszczególne gminy decyzji odnośnie rozpoczynania nowych procedur dla „starego” brzmienia m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

W tej sytuacji w przypadku ustaleń dotyczących terenu oznaczonego symbolem 7U, objętego zakresem uchwały przystąpieniowej, **wszelkie wskaźniki zagospodarowania terenu winny odnosić się do powierzchni działki budowlanej**, zaś w przypadku ustaleń dotyczących terenów oznaczonych symbolami: 1U, 2U, 3U, 5U i 6U, nie objętych zakresem uchwał intencyjnych, niezbędne jest stosowanie wprost dyspozycji § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), **tj. wskaźniki te odnosić się winny do powierzchni działki lub terenu, co szczegółowo wyjaśniono zarówno w ramach rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z 2 czerwca 2020 r. znak: WNP-I.4131.66.2020.AK, jak i orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 22 czerwca 2023 r. w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 986/23 stwierdzającego nieważność uchwały Rady Miasta Sulejówek Nr LII/556/2022 z 24 listopada 2022 r. w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Ratajewa – część I i część V w Sulejówku, wywiedzionej ze skargi Wojewody Mazowieckiego.**

Mając na uwadze powyższe oraz fakt, iż uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. należy stwierdzić, iż **Rada Miasta Sulejówek wprowadzając regulacje tożsame z treścią uchwały zmienianej sporządzonej w oparciu o przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu sprzed nowelizacji (brzmienie ustawy**

o p.z.p. sprzed 21 października 2010 r.) naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego, określone w tymże przepisie, które zobowiązywały, w przedmiotowym przypadku do określenia wszystkich parametrów i wskaźników w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie zaś działki, jak zostało to określone w uchwale zmienianej (po rozstrzygnięciu nadzorczym).

W tym miejscu należy również zauważyć, że skoro na mocy uchwały przystąpieniowej przedmiotem zmiany jest zarówno kwestia zmiany przeznaczenia, jak i *zasad zabudowy i zagospodarowania* to wszystkie ustalenia w tym zakresie określone odpowiednio w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. winny spełniać wymagania określone w ww. przepisach zgodnie z ich aktualnym brzmieniem (uwzględniającym stosowne przepisy intertemporalne), **a zatem w przypadku wskaźników zagospodarowania, winny odnosić się do działki budowlanej zamiast do działki, jak ma to miejsce w omawianym przypadku.**

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że skoro dokonano zmiany w zakresie zdania wprowadzającego do § 19 uchwały zmienianej, w brzmieniu: *Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: kolejno od 1U do 7U (...)*, to tym samym łączne ustalenia uchwały zmienianej wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym odnoszą się nie tylko do terenu oznaczonego nowym symbolem 7U, ale również do nieistniejącego w części graficznej terenu 4U, który co istotne nie podlegał zmianie. Skoro zatem uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. to **sporządzając projekt zmiany planu miejscowego, niezgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, doszło do:**

- **istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego**, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza zakres określony w uchwale przystąpieniowej;
- **istotnego naruszeniu trybu sporządzania zmiany planu miejscowego**, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innych ustaleń aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa;
- **naruszenia właściwości organów**, z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu planu miejscowego w innym zakresie.

Co więcej również w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały zmienianej w części przez Wojewodę Mazowieckiego, organy Miasto Sulejówek zobligowane były do uwzględnienia tego faktu, przy formułowaniu nowych ustaleń, czego nie dokonano. **Tym samym doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzenia zmiany planu miejscowego.**

Nie kwestionując faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad.

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w całości.

Ponadto przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały nowelizującej dotychczasowy akt prawa miejscowego, **doszło do powstania wewnętrznej sprzeczności części tekstowej uchwały zmieniającej a częścią graficzną uchwały zmienianej, albowiem do części tekstowej wprowadzono ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem 4U, podczas gdy w związku z rozstrzygnięciem nadzorczym z 2 czerwca 2020 r. znak: WNP-I.4131.66.2020.AK brak takiego terenu w części graficznej uchwały zmieniającej.**

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej uchwały zmieniającej a zmienianej, a także części graficznej uchwały zmieniającej a części tekstowej uchwały zmienianej, co stanowi o istotnym naruszeniu, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu (opcjonalnie jego zmiany) powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Sprzeczności we wskazanym powyżej zakresie stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i kwalifikowane muszą być, na podstawie art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p. do stwierdzenia nieważności wadliwych ustaleń, które z uwagi na fakt, iż dotyczą całej zmiany planu, oznaczają konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Nie kwestionując zatem faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy jednak wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad, w szczególności zgodnie z zakresem i w granicach obszaru ustalonych w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 i art. 17 ustawy o p.z.p., w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że w podstawie prawnej podjętej uchwały brak przywołania art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. upoważniającego do kontynuowania procedury sporządzania planu miejscowego w ramach postępowania naprawczego, na podstawie uchwał Nr XXVII/313/2021 z 28 stycznia 2021 r. oraz Nr XLIV/486/2022 z 28 kwietnia 2022 r. Rady Miasta Sulejówek.

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 ich 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 zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie, 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, 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). 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 kompetencje 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).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VII/39/2024 Rady Miasta Sulejówek z 26 września 2024 r. „*zmieniająca uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Ratajewa – część I i część V*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym

podpisem elektronicznym/