



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 11 września 2024 r.

WP-I.4131.172.2024

Rada Gminy Wilga

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. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/24/24 Rady Gminy Wilga z 2 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Wilga – teren budownictwa jednorodzinnego „GÓRNE POLA”.

Uzasadnienie

Na sesji 2 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Wilga podjęła uchwałę Nr V/24/24 w sprawie zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Wilga – teren budownictwa jednorodzinnego „GÓRNE POLA”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia wskazać należy, iż przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w podstawie prawnej podejmowanej, w tym trybie, uchwały winien zostać przywołany również przepis **art. 27** ustawy o p.z.p.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 13 sierpnia 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Wilga z 7 sierpnia 2024 r., znak: RG.0007.9.2024, zaś dokumentację prac planistycznych doręczono 28 sierpnia 2024 r., w odpowiedzi na pismo Wojewody Mazowieckiego z 19 sierpnia 2024 r., znak: WP-I.4130.743.2024, zawierające wezwanie do przekazania pełnej dokumentacji prac planistycznych do przedmiotowej uchwały. Ponadto, Wojewoda Mazowiecki wystąpił także pismem

z 29 sierpnia 2024 r., znak: WP-I.4130.743.2024, do Wójta Gminy Wilga, w celu przeprowadzenia stosownego postępowania wyjaśniającego dotyczącego terminu wnoszenia uwag do ww. projektu zmiany planu miejscowego.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Wilga zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 4 września 2024 r., znak: WP-I.4131.172.2024.

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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 (opcjonalnie jego zmiany), 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.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że **skoro pismem z 17 stycznia 2023 r., znak: PD.B.6730.1.2023, Wójt Gminy Wilga wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowej zmiany planu miejscowego**, zaś Rada Gminy Wilga zainicjowała proces sporządzania zmiany planu miejscowego uchwałą Nr XII/60/19 z **24 czerwca 2019 r.**, to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Powyższe oznacza, że w niniejszej sprawie stosuje się przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy sprzed ww. nowelizacji.

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 którejś 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 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.

W przedmiotowej sprawie, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany miejscowego planu, organ wykonawczy gminy winien zatem kolejno:

- ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących zmiany planu, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomić na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić projekt zmiany planu miejscowego rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (art. 17 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić prognozę skutków finansowych uchwalenia zmiany planu miejscowego z uwzględnieniem art. 36 (art. 17 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- wystąpić o opinie i uzgodnienia projektu zmiany planu miejscowego do właściwych instytucji i organów, a także o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. a, b oraz c ustawy o p.z.p.);
- wprowadzić zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień, a także ogłosić o wyłożeniu projektu zmiany planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożyć ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz zorganizować w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną (art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.);

- wyznaczyć w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p., **termin nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu zmiany planu**, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące tego projektu (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
- rozpatrzyć uwagi wniesione do projektu zmiany planu, w terminie **nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania** (art. 17 pkt 12 ustawy o p.z.p.);
- wprowadzić zmiany do projektu zmiany planu, wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie ponowić uzgodnienia w niezbędnym zakresie (art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p.);
- przedstawić radzie gminy projekt zmiany planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Tymczasem, jak wynika z przekazanej dokumentacji prac planistycznych, wyżej wymienione czynności zostały przeprowadzone w sposób naruszający ww. przepisy, albowiem **Wójt Gminy Wilga wyznaczył termin wnoszenia uwag do projektu zmiany planu krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu tej zmiany planu, wbrew dyspozycji art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed 24 września 2023 r.**

W dokumentacji prac planistycznych przekazanej przy piśmie Wójta Gminy Wilga z 21 sierpnia 2024 r., znak: RG.0007.9.2024, zamieszczono bowiem ogłoszenie z 18 stycznia 2024 r., znak PD.B.6721.1.2023, o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Wilga – teren budownictwa jednorodzinnego „Górne Pola” w dniach od 2 lutego 2024 r. do 23 lutego 2024 r., wraz z informacją, że: „(...) **Uwagi do projektu planu należy składać w nieprzekraczalnym terminie do 23.02.2024 r. do Wójta Gminy Wilga, w formie papierowej lub elektronicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej (...)**”. Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w przekazanej przez Wójta Gminy Wilga dokumentacji prac planistycznych, zawierającej ogłoszenie zamieszczone, m.in. w gazecie „Tygodnik Siedlecki” nr 3 z 24 stycznia 2024 r.

Również przekazane przez Wójta Gminy Wilga wyjaśnienia z 2 września 2024 r., znak: RG.0007.9.2024, stanowiące odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 29 sierpnia 2024 r., znak: WP-I.4130.743.2024, potwierdzają, iż: „(...) **brak zachowania terminu: „co najmniej 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu przedmiotowego planu, na wnoszenie uwag do przedmiotowego projektu planu, o którym mowa w art. 17 pkt 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”, wynikał z oczywistej omyłki pisarskiej w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Wilga – teren budownictwa jednorodzinnego**

„Górne Pola” – omyłkowo w treści przedmiotowego ogłoszenia wskazano datę zakończenia możliwości składania uwag do projektu planu tożsamą z datą zakończenia wyłożenia planu do publicznego wglądu – oficjalną datą zakończenia zbierania uwag był dzień 23.03.2024r. (...)”, przy czym wymaga podkreślenia fakt, iż przywołana przez Wójta Gminy Wilga powyższa oficjalna data zakończenia zbierania uwag nie została potwierdzona żadnym dowodem publikacji ogłoszenia zawierającego informację o terminie wnoszenia uwag do „23.03.2024r.”. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż brak przekazania dowodu publikacji w formie kopii potwierdzonej za zgodność z oryginałem oznacza, iż w sposób istotny nie dochowano wyznaczenia terminu wnoszenia uwag w wymiarze co najmniej 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu zmiany planu, co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania zmiany planu miejscowego.

Powyższe skutkowało w sposób istotny, ograniczeniem współuczestnictwa zbiorowości lokalnej oraz innych jednostek zainteresowanych zamierzeniami planistycznymi na obszarze gminy, ograniczając tym samym możliwość do zapoznania się oraz wyrażenia swojego poglądu w odniesieniu do zaproponowanych rozwiązań projektowych. Niedochowanie powyższego terminu na wnoszenie uwag do projektu zmiany planu, wprost wpływa na ograniczenie uprawnień osób trzecich i może wywoływać konflikt interesów różnych grup właścicieli, podmiotów gospodarczych, a także zwykłych mieszkańców, będących odbiorcami owej wspólnej przestrzeni. Brak zachowania terminu co najmniej 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu zmiany planu miejscowego, na wnoszenie uwag do przedmiotowego projektu zmiany planu, o którym mowa w art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p., ogranicza w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach związanych z ochroną krajobrazu. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego. Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego lub jego zmiany. Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także

podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest plan miejscowy.

Ratio legis samej instytucji wyłożenia projektu uchwały do publicznego wglądu związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym, faktycznego dostępu do rozwiązań przestrzennych oraz pełnego zakresu regulacji planu miejscowego lub jego zmiany.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 października 2011 r., sygn. akt **II OSK 1508/11**, z którego wynika, iż: „(...) Możliwość wniesienia uwagi do projektu planu daje szansę podmiotom, których interesów to może dotyczyć, przedstawienia swojego zdania organowi wykonawczemu oraz "ostatniej instancji" w procedurze planowania przestrzennego, jaką jest rada gminy, co do określonych rozwiązań przyjętych w projekcie planu, który w perspektywie ma stać się obowiązującym prawem miejscowym. Uwagi do projektu planu są zatem elementem publicznego dyskursu nad ustaleniami planu, w którym istotnym elementem jest indywidualny punkt widzenia na ten akt prawa miejscowego. (...)” (LEX nr 1151909).

W związku z powyższym, **zachowanie terminu co najmniej 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu zmiany planu miejscowego, na wnoszenie uwag do projektu tej zmiany planu, w trybie art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, uznać należy za konieczne.** Natomiast, przekazane przez Wójta Gminy Wilga wyjaśnienia z 12 lipca 2024 r., znak: ZPP.6722.2.2023, **bez załączenia żadnych dowodów publikacji ogłoszeń** zawierających informację o terminie **23.03.2024 r.** jako *oficjalna data zakończenia zbierania uwag, uznać należy za niewystarczające i niewiarygodne.*

W tej sytuacji ponownie wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Wilga w całości.

Jednocześnie zauważyć należy, iż stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej zgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p. **w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.**, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z treścią § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały Nr **XII/60/19** Rady Gminy Wilga z 24 czerwca 2019 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany *Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Wilga – teren budownictwa jednorodzinnego „Górne Pola”* ustalono, że: „§ 1. 1. (...) **przystępuje się do zmiany Miejscowego**

Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Wilga – teren budownictwa jednorodzinnego „Górne Pola” przyjętego Uchwałą Nr XXIV/97/92 Rady Gminy Wilga z dnia 10 czerwca 1992 r. zmienionego, zmienionego Uchwałą Nr X/68/99 Rady Gminy Wilga z dnia 15 września 1999 r. 2. **Zmiany planu obejmować będą: 1) Zmianę tekstową - § 5 ust. 6 Nr X/68/99 Rady Gminy Wilga z dnia 15 września 1999r.**”.

Tym samym w sposób skuteczny **zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany części tekstowej obowiązującego planu miejscowego** przyjętego uchwałą Nr X/68/99 Rady Gminy Wilga z 15 września 1999 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wilga - teren budownictwa jednorodzinnego "Górne Pola" (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 22 października 1999 r. Nr 95, poz. 2455), która to zmiana obejmować winna jedynie treść ustaleń **§ 5 ust. 6** ww. uchwały Nr X/68/99 z 15 września 1999 r., w brzmieniu: „§ 5. Ustala się tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług nieuciążliwych o symbolu MN-U, oznaczając na rysunku ich położenie symbolami 1MN-U, 2MN-U, 3MN-U, 4MN-U, 5MN-U, 6MN-U, 7MN-U. (...) 6. Zakazuje się budowy wolno stojących budynków gospodarczych i garaży przy granicach działek sąsiednich oraz oddzielonych funkcjonalnie i kompozycyjnie od budynków mieszkaniowo-usługowych.”.

Tymczasem, dokonując analizy przedmiotowej uchwały zmieniającej, **organ nadzoru stwierdził, iż obejmuje ona większy zakres, niż wynika to z uchwały inicjującej procedurę sporządzenia zmiany planu.** Zgodnie bowiem z treścią ustaleń zawartych w **§ 2 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i § 3 pkt 1** uchwały zmieniającej: „§ 2. 1. **Obszar planu określony został na rysunku planu granicą obszaru objętego planem.** 2. **Integralną częścią uchwały jest: 1) rysunek planu** opracowany w skali 1:1000 - stanowiący załącznik graficzny nr 1, (...) § 3. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu: 1) granica obszaru objętego planem,”.

Powyższe oznacza, iż **wbrew treści § 1 ust. 2 uchwały przystąpieniowej Nr XII/60/19 Rady Gminy Wilga z 24 czerwca 2019 r., z której jednoznacznie wynika, że zmiana planu obejmuje tylko i wyłącznie zmianę tekstową - § 5 ust. 6 Nr X/68/99 Rady Gminy Wilga z dnia 15 września 1999r., odnoszącą się do terenów oznaczonych symbolami: 1MN-U, 2MN-U, 3MN-U, 4MN-U, 5MN-U, 6MN-U i 7MN-U, to granice obszaru przedmiotowej zmiany planu miejscowego określone na rysunku planu w skali 1:1000, który w ogóle nie był przedmiotem tej zmiany planu, wykraczają poza granice obszaru objętego przedmiotową zmianą planu miejscowego.** Zgodnie bowiem z treścią uchwały zmienianej, plan miejscowy będący przedmiotem zmiany określa przeznaczenie nie tylko terenów oznaczonych ww. symbolami: 1MN-U, 2MN-U, 3MN-U, 4MN-U, 5MN-U, 6MN-U i 7MN-U, o których mowa w zmienianym § 5 ust. 6 tej uchwały, ale także terenów oznaczonych, m.in. symbolami:

- 1U, 2U, 3U, 4U i 5U, o których mowa w § 4 uchwały zmienianej;
- US, o którym mowa w § 6 uchwały zmienianej;
- Z/U/K, o którym mowa w § 7 uchwały zmienianej;
- NO, o którym mowa w § 8 uchwały zmienianej;
- KUL, KUD, KX, KD i KP, o których mowa w § 9 uchwały zmieniającej.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż obszar zmiany planu określony na rysunku planu, o którym mowa w § 2 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i § 3 pkt 1 uchwały zmieniającej, wykracza zarówno poza zakres przedmiotowej zmiany planu miejscowego, jak również wykracza poza granice obszaru objętego przedmiotową zmianą planu miejscowego, określone w § 1 ust. 2 uchwały przystąpieniowej Nr XII/60/19 Rady Gminy Wilga z 24 czerwca 2019 r.

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 winna zostać sporządzona 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.

Tymczasem sporządzając projekt zmiany planu miejscowego, niezgodnie z granicami obszaru ustalonymi w uchwale o przystąpieniu, doszło do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza granice obszaru określone w uchwale przystąpieniowej (art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.);
- 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 granic obszaru aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa (art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.);
- naruszenia właściwości organów, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu zmiany planu miejscowego w innym obszarze (art. 15 ust. 1 i art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.).

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, zarówno zasad, jak 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 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 ograny 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 V/24/24 Rady Gminy Wilga z 2 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Wilga – teren budownictwa jednorodzinnego „GÓRNE POLA”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/