



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 21 listopada 2022 r.

WNP-I.4131.301.2022.JF

Rada Gminy Stromiec

ul. Piaski 4

26 – 804 Stromiec

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, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII.270.2022 Rady Gminy Stromiec z 28 października 2022 r. „w sprawie częściowej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stromiec”.

Uzasadnienie

Na sesji 28 października 2022 r. Rada Gminy Stromiec podjęła uchwałę Nr XXXVIII.270.2022 „w sprawie częściowej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stromiec”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.,” wskazując przy tym błędny numer uchwały przystąpieniowej podjętej przez Radę Gminy Stromiec na sesji 12 marca 2021 r. (Nr XXIU.169.2021, zamiast Nr **XXI.169.2021**).

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.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 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, 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 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 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.

Jednocześnie należy wskazać, że sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną 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 łącznie winny spełniać obecne wymogi przepisów określone w aktualnym brzmieniu art. 15 ustawy o p.z.p.

W przedmiotowej sprawie, zgodnie z treścią uchwały przystąpieniowej Nr XXI.169.2021 Rady Gminy Stromiec z 12 marca 2021 r., zawartą w:

- § 1, przystąpiono do sporządzania częściowej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stromiec (przyjętego uchwałą Rady Gminy Stromiec Nr XIV/63/2003 z dn. 11 grudnia 2003 r.), zwanej dalej w treści uchwały "zmianą planu";

- § 2, „Granice obszaru objętego zmianą planu obejmują gminę Stromiec w jej granicach administracyjnych, co przedstawiono na załączniku graficznym do niniejszej uchwały.”;
- § 3, „Zakres zmiany planu obejmować będzie zmianę regulacji w zakresie:
1) zasad kształtowania zabudowy (w części dotyczącej wskaźników i parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu, geometrii dachów i sposobu lokalizacji zabudowy w obrębie terenów dotychczas pod nią przeznaczonych), przewidzianych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; 2) zasad lokalizacji zabudowy na obszarach rolniczej przestrzeni produkcyjnej, przewidzianych w art. 15 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; 3) zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, przewidzianych w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”.

Tym samym, w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany obowiązującego planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr **XIV/63/2003** Rady Gminy Stromiec z 11 grudnia 2003 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stromiec.” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 15 grudnia 2003 r. Nr 311, poz. 8725), dla obszaru obejmującego gminę Stromiec w jej granicach administracyjnych, **wskazując przy tym wprost regulację art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. jako przedmiot nowelizacji.** Skoro zatem, w przytoczonych powyżej ustaleniach uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego określono jednoznacznie, że zakres dokonywanej zmiany będzie dotyczyć ustaleń przewidzianych m.in. w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to stwierdzić należy, iż **zmieniane ustalenia powinny być dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu, w szczególności określać zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów objętych tą zmianą planu, zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 6 obowiązującej ustawy o p.z.p.**

W tym miejscu uzasadnienia należy bowiem wyraźnie podkreślić, że zmieniany plan miejscowy został sporządzony i uchwalony na podstawie przepisów nieobowiązującej już **ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym** (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), podczas gdy podjęcie uchwały inicjującej proces sporządzenia przedmiotowej zmiany planu miejscowego, przez Radę Gminy Stromiec w dniu **12 marca 2021 r.**, obligował organy gminy do dokonania takich zmian, które uwzględniać będą obecne wymogi wynikające z ustawy o p.z.p.

W przeciwieństwie do nieobowiązującego art. 10 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z treścią przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, plan miejscowy powinien określać obowiązkowo (a nie w zależności od potrzeb): „(...) 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 w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”.

Tym samym należy wyraźnie podkreślić, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych **obiektów budowlanych, to winien on bezwzględnie określać w przypadku:**

- **budynków:** minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, wysokość oraz linie zabudowy;
- **innych niż budynki obiektów budowlanych:** minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Tymczasem, mimo przytoczonej powyżej treści ustaleń § 3 pkt 1 i 2 uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego, należy stwierdzić, iż w tym przypadku ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej, jest niezgodna z obecnym stanem prawnym w zakresie przedmiotu nowelizacji, bowiem pomimo obowiązku wynikającego z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., Rada Gminy Stromic, nie określiła: maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej oraz linii zabudowy, dla terenów:

- zabudowy mieszkaniowej i mieszanej (**MnM** i **MmM**), o których mowa w § 9 uchwały zmienianej;
- mieszkalnictwa rolniczego i zabudowy zagrodowej (**MR**), o których mowa w § 10 uchwały zmienianej;
- mieszkalnictwa letniskowego, rekreacji i wypoczynku (**ML**), o których mowa w § 11 uchwały zmienianej;
- usług publicznych (**Up**), o których mowa w § 12 uchwały zmienianej;

- usług komercyjnych (**Uk**), o których mowa w § 13 uchwały zmienianej;
- produkcji pozarolniczej i składów (**PS**), o których mowa w § 14 uchwały zmienianej;
- obiektów i urządzeń infrastruktury (**WZ, NO, NU i TE**), o których mowa w § 15 uchwały zmienianej;
- obiektów i urządzeń obsługi komunikacji (**KS**), o których mowa w § 16 uchwały zmienianej;
- użytków rolnych wraz z funkcją mieszkalnictwa rolniczego oraz innymi funkcjami związanymi z produkcją rolną, w tym np. agroturystyka, budynki gospodarcze i inwentarskie, przetwórstwo rolno-spożywcze (**R**), o których mowa w § 17 uchwały zmienianej;
- gospodarki leśnej wraz z dopuszczeniem realizacji wszelkiego rodzaju zagospodarowania (**LS**), o których mowa w § 18 uchwały zmienianej;
- zieleni urządzonej i cmentarzy wraz z funkcją usług publicznych i/lub komercyjnych (**ZP i ZC**), o których mowa w § 19 uchwały zmienianej.

Jednocześnie, dla ww. terenów Rada Gminy Stromiec określiła maksymalną wysokość budynków odpowiednio w treści ustaleń § 1 pkt 8, 9, 12, 14, 16, 18, 20, 22, 24, 29, 31, 33 i 35 uchwały zmieniającej.

Biorąc pod uwagę powyższe, a także przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące w dacie rozpoczęcia procedury sporządzania zmiany przedmiotowego planu miejscowego oraz zakres zmian określony w uchwale intencyjnej obejmujący zmianę regulacji w zakresie zasad kształtowania zabudowy (w części dotyczącej wskaźników i parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu, geometrii dachów i sposobu lokalizacji zabudowy w obrębie terenów dotychczas pod nią przeznaczonych), przewidzianych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., należy ponownie podkreślić, że uchwała nowelizująca plan miejscowy powinna spełniać wymogi obowiązującej ustawy o p.z.p., w tym m.in. zawierać:

- 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;
- linie zabudowy określone na rysunku przedmiotowej zmiany planu.

Brak powyższych elementów obligatoryjnych w przedmiotowej zmianie planu miejscowego, mimo określonego w sposób jednoznaczny przedmiotu zmiany planu w treści § 3 pkt 1 i 2 uchwały przystąpieniowej, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 i art. 27 ustawy o p.z.p.,

co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania tej zmiany planu miejscowego i oznacza, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że 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, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

Należy przy tym nadmienić, że brak zawężenia, w uchwale intencyjnej, przedmiotu regulacji zmian, np. w odniesieniu do wybranego zagadnienia, czy parametru oznacza, iż ocena prawna podjętej uchwały musi być dokonywana w kontekście łącznych ustaleń zawartych w uchwale zmienianej i zmieniającej, które łącznie winny spełniać obecne wymogi przepisów określone w aktualnym brzmieniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Ponadto wskazuje się, że zawężenie przedmiotu zakresu dokonywanych zmian w uchwale przystąpieniowej może nastąpić na każdym etapie sporządzania projektu planu miejscowego. Jeżeli zatem nie zostanie dokonana zmiana uchwały przystąpieniowej ograniczająca zakres dokonywanych zmian, to obowiązkiem organu nadzoru będzie weryfikacja wspólnych ustaleń zawartych w uchwale pierwotnej oraz ją zmieniającej, do wszystkich obowiązkowych ustaleń o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w tym także w zakresie wzajemnej ich korelacji.

W przedmiotowej sprawie, ocena prawna podjętej uchwały dokonywana jest w kontekście łącznych ustaleń zawartych w uchwale zmienianej i zmieniającej, które łącznie winny spełniać obecne wymogi przepisów określone w aktualnym brzmieniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., który to przepis sama Rada Gminy Stromiec wskazała w § 3 pkt 1 uchwały przystąpieniowej jako zakres zmiany pierwotnego planu miejscowego. **Formułując zatem nowe ustalenia należy w tym przypadku uwzględnić fakt, iż uchwała zmieniana sporządzona została w trybie nieobowiązującej już ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, która zawierała zupełnie inne wymogi co do zawartości merytorycznej planu miejscowego, niż wynikające z obecnie obowiązujących przepisów. Tym samym należy wskazać, że skoro obszar objęty przedmiotową zmianą planu miejscowego obejmuje całą gminę Stromiec w jej granicach administracyjnych, a zakres zmiany planu dotyczy zasad kształtowania zabudowy w części odnoszącej się do wskaźników i parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu przewidzianych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. (vide § 3 pkt 1 uchwały przystąpieniowej),**

to w tym przypadku właściwym trybem uchwalenia powinien być nowy plan miejscowy, nie zaś jego zmiana. Należy bowiem podkreślić, że plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana) sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winna określać w tym przypadku zarówno linie zabudowy dla budynków w ramach ww. terenów, jak również minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy oraz minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej.

Tymczasem, kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na brak określenia:

- maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- linii zabudowy na rysunku zmiany planu,

dla terenów oznaczonych symbolami: MnM, MmM, MR, ML, Up, Uk, PS, WZ, NO, NU, TE, KS, R, LS, ZP i ZC, dla których jednocześnie Rada Gminy Stomiec określiła maksymalną wysokość budynków odpowiednio w treści ustaleń § 1 pkt 8, 9, 12, 14, 16, 18, 20, 22, 24, 29, 31, 33 i 35 uchwały zmieniającej. Tym samym Rada Gminy Stomiec nie uwzględniła obecnego stanu prawnego wynikającego z aktualnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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 jego 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 właściwości organów, w związku ze sporządzeniem projektu zmiany planu miejscowego z naruszeniem zakresu określonego, na podstawie art. 14

ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego 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 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 zawarcia ustaleń, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z istotnym naruszeniem zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVIII.270.2022 Rady Gminy Stomiec z 28 października 2022 r. „*w sprawie częściowej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stomiec*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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/