



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 maja 2022 r.

WNP-I.4131.115.2022.JF

**Rada Miejska w Wyszkowie**

Aleja Róż 2

07 – 200 Wyszków

**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 2021 r. poz. 1372, 1834 i 1005)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVI/508/22 Rady Miejskiej w Wyszkowie z 28 kwietnia 2022 r. „w sprawie etapowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszka dla wybranych działek położonych przy ulicach: Na Skarpie, Pułtuskiej, Wspólnej, Leśnej, Towarowej, Słonecznej oraz Letniskowej”.

**Uzasadnienie**

Na sesji 28 kwietnia 2022 r. Rada Miejska w Wyszkowie podjęła uchwałę Nr XLVI/508/22 „w sprawie etapowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszka dla wybranych działek położonych przy ulicach: Na Skarpie, Pułtuskiej, Wspólnej, Leśnej, Towarowej, Słonecznej oraz Letniskowej”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 14 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, przy czym poprawnie przyjęta uchwała w tym przypadku *de facto* w przedmiocie zmiany przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winna zawierać w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt **15** ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której integralną częścią jest **załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu**. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego, powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem objęty.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989, „*Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wyłącznie zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu.*”.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. **Wyłącznym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem.** Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego, powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej. Załącznik graficzny do ww. uchwały został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru, do którego odnosi się następująca po niej procedura, ale nie musi spełniać cech formalnych, które są wymagane od rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który winien być sporządzony zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Jednakże musi on wypełniać swą funkcję, polegającą na tym, aby na jego podstawie możliwe było, w sposób jednoznaczny, wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego. Wyznaczenie tych granic na załączniku do uchwały intencyjnej powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest np. lokalizacja inwestycji celu publicznego. Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu

miejscowego, powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie dotyczącym jednoznacznego wyznaczenia granic obszaru objętego projektem planu miejscowego na załączniku graficznym, znajduje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 828/11, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(...) rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie - w załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych.”* (publ. LEX nr 1109878);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 16 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 607/11, w którym Sąd stwierdził, iż *„Zauważyć więc przyjdzie, że zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 14 ust. 2 ustawy stanowi, iż integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Skoro ustawa wyraźnie stanowi, że załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może w sposób dowolny zmienić granic terenu objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10 - Lex nr 694436). Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie tylko więc inicjuje procedurę planistyczną, ale wyznacza również zakres planu miejscowego w granicach określonych w załączniku do tej uchwały i z tego też względu kształtuje ona przebieg dalszej procedury planistycznej.”* (publ. LEX nr 1134771);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10, teza

1, 2 i 3: „1. Skoro u.p.z.p. wyraźnie stanowi, iż załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i nie może decydować czy istnieje potrzeba sporządzenia takiego załącznika graficznego, czy nie, w zależności od charakteru zmian, które zamierza wprowadzić do planu miejscowego. Wykładnia celowościowa art. 14 ust. 2 u.p.z.p. nie może prowadzić do wniosków, które pozostają w oczywistej sprzeczności z jego wykładnią językową. 2. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany. Ustawa nie określa wymagań co do skali mapy, która stanowić ma taki załącznik. Wyznaczenie tych granic na odpowiedniej mapie powinno jednak być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. 3. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest lokalizacja inwestycji celu publicznego.” (publ. LEX nr 694436).

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością uregulowanego w ustawie trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą

dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Uchwała intencyjna stanowi zatem podstawę do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, że sporządzony, a następnie **uchwalony plan** lub jego zmiana, **powinien być zgodny z tą uchwałą**. Powyższe wynika z art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., zaś w przypadku zmiany planu miejscowego – także z przepisu art. 27 ww. ustawy. Dlatego też określenie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym lub jego zmianą, winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania.

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, iż organ nadzoru nie kwestionuje również możliwości podjęcia uchwały zmieniającej przystąpienie w zakresie granic obszaru, dla którego rozpoczęto odpowiednią procedurę planistyczną dotyczącą sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany. Niemniej jednak, w przypadku wykazania realnej potrzeby wprowadzenia zmiany granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, w tym także poprzez wyznaczenie poszczególnych etapów jego sporządzenia, obowiązkiem rady gminy jest nadal dokonanie jednoznacznej identyfikacji granic tego obszaru lub poszczególnych jego etapów.

Tymczasem, przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy wskazać, że zarówno z tytułu, jak również z treści ustaleń § 1 uchwały Nr XLVI/508/22 z 28 kwietnia 2022 r., wynika iż, Rada Miejska w Wyszkanie podjęła uchwałę w sprawie *etapowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkanie dla wybranych działek położonych przy ulicach: Na Skarpie, Pułtuskiej, Wspólnej, Leśnej, Towarowej, Słonecznej oraz Letniskowej, która de facto nie dokonuje faktycznych i jednoznacznych zmian w podjętej przez Radę Miejską w Wyszkanie, pierwotnej uchwale Nr XXXVII/423/21 z 30 września 2021 r., zmienionej uchwałą Nr XXXIX/441/21 z 2 grudnia 2021 r., co oznacza, iż w obiegu prawnym pozostają jednocześnie dwie różne uchwały dotyczące tego samego obszaru, określające różne jego granice.*

Kluczowym w przedmiotowej sprawie jest bowiem fakt, iż z jednej strony, obowiązuje uchwała Nr XXXVII/423/21 Rady Miejskiej w Wyszkanie z 30 września 2021 r. „w sprawie przystąpienia

do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla wybranych działek położonych przy ulicach: Na Skarpie, Pułtuskiej, Wspólnej, Leśnej, Towarowej, Słonecznej oraz Letniskowej” w granicach oznaczonych na załącznikach graficznych od nr 1 do nr 4 (vide § 1 tej uchwały), zmieniona uchwałą Nr XXXIX/441/21 z 2 grudnia 2021 r., która w treści § 1 dokonuje zmiany w zakresie granic obszaru objętego projektem tego planu, oznaczonego na załączniku graficznym nr 5. Z drugiej zaś strony, obowiązuje podjęta niezależnie od niej, uchwała Nr XLVI/508/22 Rady Miejskiej w Wyszkanie z 28 kwietnia 2022 r., która w treści **§ 1 stanowi, iż: „1. Obszar sporządzanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla wybranych działek położonych przy ulicach: Na Skarpie, Pułtuskiej, Wspólnej, Leśnej, Towarowej, Słonecznej oraz Letniskowej dzieli się na dwa etapy, które będą odrębnie uchwalane i wyznacza się ich następujące granice: 1) dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla wybranych terenów położonych przy ulicach: Na Skarpie, Pułtuskiej, Wspólnej, Leśnej, Towarowej, Słonecznej oraz Letniskowej – etap I: (...) 2) dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla wybranych terenów położonych przy ulicach: Na Skarpie, Pułtuskiej, Wspólnej, Leśnej, Towarowej, Słonecznej oraz Letniskowej – etap II: (...) 2. Granice obszarów, o których mowa w ust. 1 pkt 1, ilustrują załączniki graficzne nr od 1 do 4 do niniejszej uchwały, zaś granice obszarów, o których mowa w ust. 1 pkt 2, ilustruje załącznik graficzny nr 5 do niniejszej uchwały.”.**

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w treści podstawy prawnej przedmiotowej uchwały Nr XLVI/508/22, z której wynika, iż: „Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) oraz art. 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 503) w związku z uchwałą Nr XXXVII/423/21 Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 30 września 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla wybranych działek położonych przy ulicach: Na Skarpie, Pułtuskiej, Wspólnej, Leśnej, Towarowej, Słonecznej oraz Letniskowej oraz uchwałą Nr XXXIX/441/21 z dnia 2 grudnia 2021 r. zmieniającą uchwałę Nr XXXVII/423/21 Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 30 września 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla wybranych działek położonych przy ulicach: Na Skarpie, Pułtuskiej, Wspólnej, Leśnej, Towarowej, Słonecznej oraz Letniskowej Rada Miejska w Wyszkanie uchwala, co następuje: (...)”.

Tym samym należy stwierdzić, iż z treści przedmiotowej uchwały Nr XLVI/508/22 Rady Miejskiej w Wyszkanie z 28 kwietnia 2022 r. nie wynika by derogowano, zarówno załączniki graficzne nr 1, 2, 3 i 4, wprowadzone na mocy § 2 pierwotnej uchwały przystąpieniowej Nr XXXVII/423/21 Rady Miejskiej w Wyszkanie z 30 września 2021 r., jak również załącznik graficzny nr 5 wprowadzony na mocy § 2 uchwały zmieniającej Nr XXXIX/441/21 Rady Miejskiej w Wyszkanie z 2 grudnia 2021 r. Ponadto, w granicach tego samego obszaru obowiązują jednocześnie wprowadzone także na mocy § 1 ust. 2 uchwały Nr XLVI/508/22 Rady Miejskiej w Wyszkanie z 28 kwietnia 2022 r., załączniki graficzne nr 1, 2, 3, 4 i 5, określające poszczególne etapy sporządzenia planu miejscowego.

W tej sytuacji na mocy trzech podjętych uchwał, tj. pierwotnej uchwały przystąpieniowej wraz z jej zmianą, oraz kolejnej uchwały w sprawie etapowania planu miejscowego, dla tego samego obszaru faktycznie obowiązują dwa rodzaje załączników graficznych nr 1, 2, 3, 4 i 5, o różnej treści. Pierwszy rodzaj załączników graficznych nr 1, 2, 3, 4 i 5 prezentuje granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym przed podziałem na etapy. Drugi zaś rodzaj załączników graficznych nr 1, 2, 3, 4 i 5 prezentuje granice dwóch etapów, które łącznie (sumarycznie) zawierają się w tym samym obszarze z pierwotnej uchwały przystąpieniowej wraz z jej zmianą.

Jeżeli zatem intencją Rady Miejskiej w Wyszkanie było dokonanie zmian poprzez wyznaczenie poszczególnych etapów w granicach obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, o którym mowa w pierwotnej uchwale przystąpieniowej Nr XXXVII/423/21, wraz z jej zmianą Nr XXXIX/441/21, to należało dokonać tych zmian w treści ww. uchwał w sposób jednoznaczny.

Tymczasem należy ponownie wskazać, iż z treści przedmiotowej uchwały nie wynika by derogowano załączniki graficzne prezentujące obszar objęty projektem planu miejscowego, o których mowa w § 2 pierwotnie podjętej uchwały przystąpieniowej oraz jej zmianie.

**Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.**

W tym miejscu uzasadnienia należy dodać, że skoro podstawą prawną podjętej uchwały jest m.in. art. 14 ustawy o p.z.p., to uchwała ta powinna spełniać wszystkie wymogi dotyczące, w tym przypadku, uchwały w sprawie zmiany przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego, nie zaś uchwały w sprawie *etapowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Innymi słowy, wprowadzenie de facto zmiany granic obszaru objętego przyszłym planem

miejscowym, w tym przypadku w formie odrębnej uchwały wyznaczającej poszczególne etapy jego sporządzenia, jest niewystarczające i nieskuteczne, z uwagi na brak przywołania konkretnie zmienianych jednostek redakcyjnych oraz załączników graficznych, zarówno w pierwotnie podjętej uchwale intencyjnej, jak również w jej zmianie.

**W związku z powyższym należy uznać, iż w granicach tego samego obszaru faktycznie obowiązują dwa rodzaje załączników graficznych nr 1, 2, 3, 4 i 5, o różnej treści.**

Organ nadzoru wskazuje, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także jej zmianę polegającą w tym przypadku na wyodrębnieniu poszczególnych etapów. Tym samym uchwała taka nie może wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego, co do faktycznych jego granic.

Przyjmując bowiem, że ww. uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego, bądź kolejnych jego etapów, **to dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy posługuje się nią, np. informując mieszkańców, właścicieli działek, a także podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego o podejmowanych czynnościach planistycznych, określonych w art. 17 ustawy o p.z.p. Wszystkie ww. podmioty winny mieć świadomość co do faktu, jakie są faktyczne granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, bądź poszczególnych jego etapów, bo tylko w odniesieniu do ściśle określonego obszaru, odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie.** Skoro podstawową rolą uchwały o przystąpieniu jest określenie granic przyszłego planu miejscowego, **to należy w sposób jednoznaczny zidentyfikować te granice. Nie może zatem istnieć jakakolwiek wątpliwość co do faktycznych intencji w zakresie dokonywanych zmian, dotyczących granic tego samego obszaru objętego przyszłym planem miejscowym.**

Reasumując, poprawnie przyjęta **uchwała w przedmiocie zmiany uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, w tym przypadku winna:

- zawierać w podstawie prawnej art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w związku z art. 18 ust. 2 pkt **15** ustawy o samorządzie gminnym;
- uwzględniać treść wcześniej podjętych uchwał;



- odnosić się do jednostek redakcyjnych pierwotnej uchwały przystąpieniowej, uwzględniającej także jej zmiany;
- uwzględniać, iż treść normatywną tworzą łącznie wszystkie uchwały, co może wiązać się z koniecznością wprowadzenia nowego załącznika graficznego uwzględniającego faktyczne zmiany dotyczące wyznaczenia poszczególnych etapów;
- uwzględniać konieczność nadania nowego brzmienia poszczególnym jednostkom redakcyjnym, przy spełnieniu wymogów co do poprawnej legislacji.

**Organ nadzoru wskazuje, iż uchwała Nr XLVI/508/22 Rady Miejskiej w Wyszkanie z 28 kwietnia 2022 r. „w sprawie etapowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszka dla wybranych działek położonych przy ulicach: Na Skarpie, Pułtuskiej, Wspólnej, Leśnej, Towarowej, Słonecznej oraz Letniskowej”, nie spełnia żadnego z ww. kryteriów.**

Tym samym należy stwierdzić, że w tym przypadku nie jest możliwe kontynuowanie procedury sporządzania planu miejscowego, na podstawie zainicjowanej *de facto* kolejnej zmiany uchwały Nr XXXVII/423/21 Rady Miejskiej w Wyszkanie z 30 września 2021 r., zmienionej uchwałą Nr XXXIX/441/21 Rady Miejskiej w Wyszkanie z 2 grudnia 2021 r., która **wprowadza odrębne załączniki graficzne przedstawiające granice poszczególnych etapów, bez uchylecia załączników graficznych prezentujących ten sam obszar objęty projektem planu, o których mowa w § 2 ww. pierwotnej uchwały przystąpieniowej Nr XXXVII/423/21 oraz § 2 ww. uchwały zmieniającej Nr XXXIX/441/21.** Nie jest bowiem wiadomym, która z rozpoczętych procedur planistycznych ma być faktycznie kontynuowana w odniesieniu do tych samych granic obszaru objętego projektem planu.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie** przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, **przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał**, przepisów ustrojowych, **przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię** - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać

działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały naruszającej art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVI/508/22 Rady Miejskiej w Wyszowie z 28 kwietnia 2022 r. *„w sprawie etapowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszka dla wybranych działek położonych przy ulicach: Na Skarpie, Pułtuskiej, Wspólnej, Leśnej, Towarowej, Słonecznej oraz Letniskowej”*, 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 bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/