



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 kwietnia 2024 r.

WNP-I.4131.80.2024

### Rada Gminy Mińsk Mazowiecki

#### 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)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXIV.616.2024 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 14 marca 2024 r. „w sprawie zmiany uchwały nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmującego miejscowości: Anielew, Arynów, Barcząca, Brzoze, Borek Miński, Budy Barcząckie, Budy Janowskie, Cielechowizna, Prusy, Chmielew, Chochół, Tartak, Dziekowizna, Dłużka, Gamratka, Grabina, Grębiszew, Gliniak, Huta Mińska, Iłowiec, Józefów, Karolina, Kluki, Królewiec, Mikanów, Maliszew, Marianka, Stara Niedziałka, Niedziałka Druga, Nowe Osiny, Osiny, Kolonia Janów, Podrudzie, Targówka, Wolka Iłowiecka, Wólka Mińska, Janów, Ignaców, Zakole Wiktorowo, Stare Zakole, Zamienie, Żuków, zmieniona uchwałą nr XXV/224/13 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 11 kwietnia 2013 r., uchwałą nr XXXIII/225/17 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 27 kwietnia 2017 r. oraz uchwałą nr V.53.19 z dnia 21 marca 2019 r.”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 14 marca 2024 r. Rada Gminy Mińsk Mazowiecki podjęła uchwałę Nr LXIV.616.2024 „w sprawie zmiany uchwały nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmującego miejscowości: Anielew, Arynów, Barcząca, Brzoze, Borek Miński, Budy Barcząckie, Budy Janowskie, Cielechowizna, Prusy, Chmielew, Chochół, Tartak, Dziekowizna, Dłużka, Gamratka, Grabina, Grębiszew, Gliniak, Huta Mińska, Iłowiec, Józefów, Karolina, Kluki, Królewiec, Mikanów, Maliszew, Marianka, Stara Niedziałka, Niedziałka Druga, Nowe Osiny, Osiny, Kolonia Janów, Podrudzie,

*Targówka, Wolka Hłowiecka, Wólka Mińska, Janów, Ignaców, Zakole Wiktorowo, Stare Zakole, Zamienie, Żuków, zmieniona uchwałą nr XXV/224/13 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 11 kwietnia 2013 r., uchwałą nr XXXIII/225/17 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 27 kwietnia 2017 r. oraz uchwałą nr V.53.19 z dnia 21 marca 2019 r.”.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 14 ust. 1, 2 i 4 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.*”, przy czym poprawnie przyjęta uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego powinna w podstawie prawnej zawierać art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie, nie zaś jej art. 18 ust. 2 pkt 5.

Powyższą uchwałą doręczono organowi nadzoru 26 marca 2024 r. przy piśmie Urzędu Gminy Mińsk Mazowiecki z 20 marca 2024 r., znak: RO.0711.1.3.2024.PD.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Mińsk Mazowiecki zawiadomienia z 10 kwietnia 2024 r., znak: WNP-I.4131.80.2024.

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, czy obszarów jego sporządzenia, obowiązkiem rady gminy jest nadal dokonanie jednoznacznej identyfikacji granic tego obszaru lub poszczególnych jego etapów.**

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy wskazać, że zarówno z tytułu, jak również z treści ustaleń § 1 uchwały Nr LXIV.616.2024 z 14 marca 2014 r. wynika iż, Rada Gminy Mińsk Mazowiecki podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę Nr XXXIV/176/10 z 29 kwietnia 2010 r., zmienioną uchwałami: Nr XXV/224/13 z 11 kwietnia 2013 r., Nr XXXIII/225/17 z 27 kwietnia 2017 r. i Nr V.53.19 z 21 marca 2019 r., **w zakresie podzielenia etapów A i B na dodatkowe, kolejne podetapy, co w konsekwencji oznacza, iż wyodrębniono ponad dwadzieścia etapów sporządzenia przyszłego planu miejscowego.**

Zgodnie z intencją Rady Gminy Mińsk Mazowiecki, wyrażoną w § 3 uchwały: „*Podział planu na etapy przedstawia załącznik stanowiący integralną część niniejszej uchwały.*”.

Tymczasem z załącznika graficznego do uchwały nie wynika jednoznacznie, które obszary zostały zaliczone do poszczególnych etapów. Oznacza to, że Rada Gminy Mińsk Mazowiecki nie dokonała jednoznacznych zmian w podjętej pierwotnej uchwale Nr XXXIV/176/10 z 29 kwietnia 2010 r., zmienionej uchwałami: Nr XXV/224/13 z 11 kwietnia 2013 r., Nr XXXIII/225/17 z 27 kwietnia 2017 r. i Nr V.53.19 z 21 marca 2019 r., z uwagi na zarówno sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a załącznikiem graficznym nr 1 do uchwały, jak również brak jednoznacznej identyfikacji obszarów objętych poszczególnymi etapami sporządzania przyszłego planu miejscowego.

Dla przykładu wskazać należy, że jak wynika m.in. z:

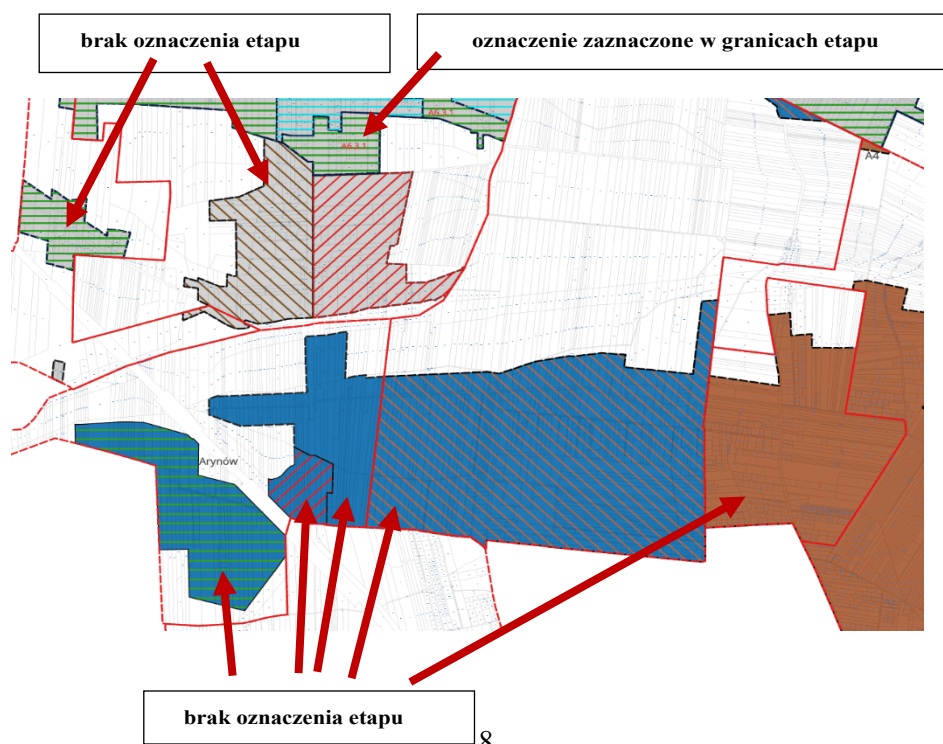
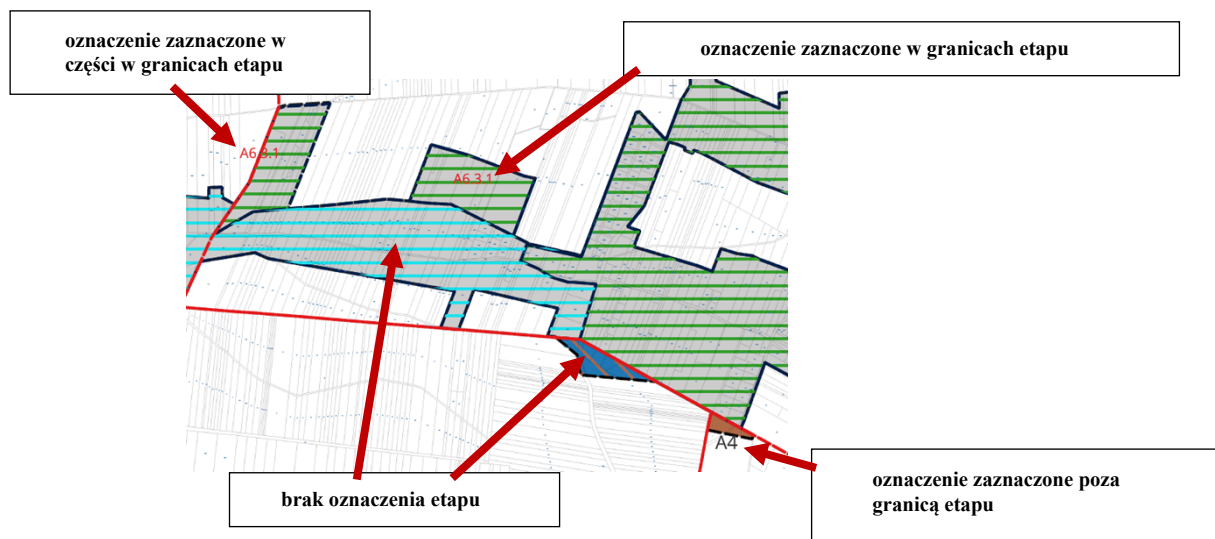
- § 1 uchwały, nadającego nowe brzmienie § 1 ust. 3 pkt 1 lit. f turet piąte uchwały zmienianej, w brzmieniu: „§ 1. W uchwale nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku §1 otrzymuje brzmienie: (...) 3. Dopuszcza się sporządzenie i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów wskazanych w ust. 1 etapowo, w następujący sposób: (...) f) A6 – tereny znajdujące się w miejscowościach Brzózce, Dłużka, Borek Miński, Żuków – oznaczone kolorem szarym na załączniku graficznym – z podziałem na kolejne etapy obejmujące: (...) - A6.3.2 oznaczone na załączniku graficznym **pionowym szrafem** w kolorze seledynowym,”, **podczas gdy z załącznika nr 1 do uchwały wynika, iż przy określaniu etapu A6.3.2 zastosowano szraf poziomy**;
- § 1 uchwały, nadającego nowe brzmienie § 1 ust. 3 pkt 1 lit. g uchwały zmienianej, w brzmieniu: „§ 1. W uchwale nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku §1 otrzymuje brzmienie: (...) 3. Dopuszcza się sporządzenie i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów wskazanych w ust. 1 etapowo, w następujący sposób: (...) g) A7 – tereny znajdujące się w miejscowościach Stara Niedziałka, Niedziałka Druga – oznaczone kolorem jasnobrązowym na załączniku graficznym – z podziałem na kolejne etapy obejmujące: - A7.1 oznaczone na załączniku graficznym **lewoskośnym szrafem** w kolorze zielonym, - A7.2 oznaczone na załączniku graficznym **prawoskośnym szrafem** w kolorze seledynowym,”, **podczas gdy z załącznika nr 1 do uchwały wynika, iż przy określaniu etapów A7.1 i A7.2 zastosowano szraf poziomy**;
- § 1 uchwały, nadającego nowe brzmienie § 1 ust. 3 pkt 1 lit. i uchwały zmienianej, w brzmieniu: „§ 1. W uchwale nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku §1 otrzymuje brzmienie: (...) 3. Dopuszcza się sporządzenie i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów wskazanych w ust. 1 etapowo, w następujący sposób: (...) i) A9 – tereny znajdujące się w miejscowościach Barcząca, Budy Barcząckie, Kolonia Janów, Budy Janowskie, Anielew – oznaczone kolorem ciemnozielonym na załączniku graficznym

- z podziałem na kolejne etapy obejmujące - A9.1 oznaczone na załączniku graficznym **lewooskośnym szrafem** w kolorze zielonym, - A9.2 oznaczone na załączniku graficznym **prawoskośnym szrafem** w kolorze seledynowym,”, **podczas gdy z załącznika nr 1 do uchwały wynika, iż przy określaniu etapów A9.1 i A9.2 zastosowano szraf poziomy;**
- § 1 uchwały, nadającego nowe brzmienie § 1 ust. 3 pkt 1 lit. j uchwały zmienianej, w brzmieniu: „§ 1. W uchwale nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku §1 otrzymuje brzmienie: (...) 3. Dopuszcza się sporządzenie i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów wskazanych w ust. 1 etapowo, w następujący sposób: (...) j) A10 – tereny znajdujące się w miejscowościach Janów, Nowe Osiny, Osiny, Ignaców, Dziękowizna – oznaczone kolorem jasnofioletowym na załączniku graficznym – z podziałem na kolejne etapy obejmujące: - A10.1 oznaczone na załączniku graficznym **lewooskośnym szrafem** w kolorze zielonym, - A10.2 oznaczone na załączniku graficznym **prawoskośnym szrafem** w kolorze seledynowym,”, **podczas gdy z załącznika nr 1 do uchwały wynika, iż przy określaniu etapów A10.1 i A10.2 zastosowano szraf poziomy;**
- § 1 uchwały, nadającego nowe brzmienie § 1 ust. 3 pkt 1 lit. k uchwały zmienianej, w brzmieniu: „§ 1. W uchwale nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku §1 otrzymuje brzmienie: (...) 3. Dopuszcza się sporządzenie i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów wskazanych w ust. 1 etapowo, w następujący sposób: (...) k) A11 – tereny znajdujące się w miejscowościach Chochół, Tartak, Cielechowizna, Marianka – oznaczone kolorem jasnoniebieskim na załączniku graficznym – z podziałem na kolejne etapy obejmujące: - A11.1 oznaczone na załączniku graficznym **lewooskośnym szrafem** w kolorze zielonym, - A11.2 oznaczone na załączniku graficznym **prawoskośnym szrafem** w kolorze seledynowym,”, **podczas gdy z załącznika nr 1 do uchwały wynika, iż przy określaniu etapów A11.1 i A11.2 zastosowano szraf poziomy;**
- § 1 uchwały, nadającego nowe brzmienie § 1 ust. 3 pkt 2 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „§ 1. W uchwale nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku §1 otrzymuje brzmienie: (...) 3. Dopuszcza się sporządzenie i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów wskazanych w ust. 1 etapowo, w następujący sposób: (...) 2) Etap B– oznaczony kolorem czerwonym na załączniku graficznym – z podziałem na kolejne etapy obejmujące: - B.1 oznaczone na załączniku graficznym **lewooskośnym szrafem** w kolorze zielonym, - B.2 oznaczone na załączniku graficznym **prawoskośnym szrafem** w kolorze seledynowym, zgodnie z załącznikiem graficznym nr 2”..”, **podczas gdy z załącznika nr 1 do uchwały wynika, iż przy określaniu etapów B.1 i B.2 zastosowano zarówno szraf poziomy, jak i brak szrafu, co więcej uchwała nie zawiera załącznika nr 2, bowiem granice**

**poszczególnych etapów zostały przedstawione jedynie na załączniku nr 1 do uchwały przedmiotowej uchwały.**

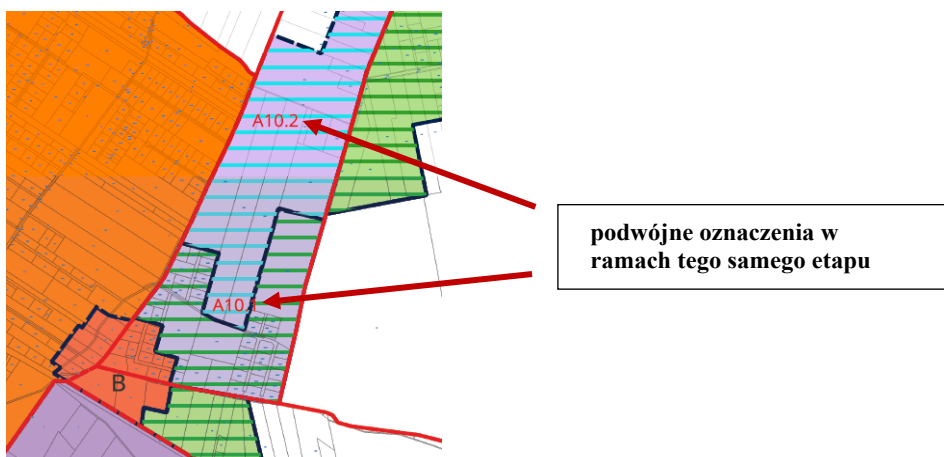
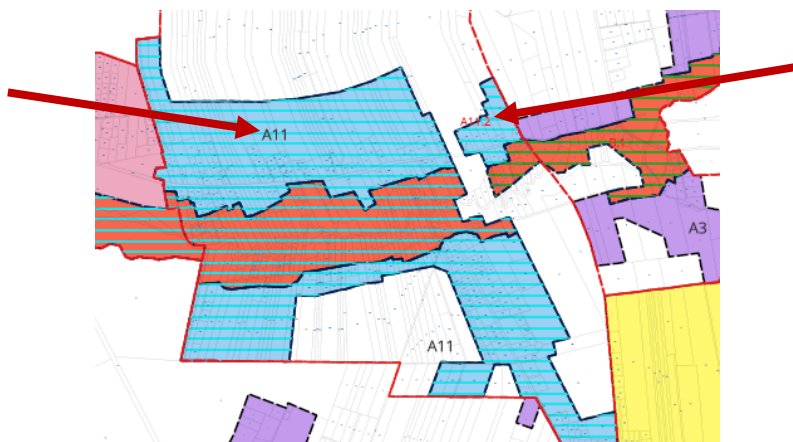
W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż **określenie poprawnego kierunku szrafu, jak i jego koloru jest tym bardziej istotne wobec braku legendy przedstawiającej zastosowaną kolorystykę oznaczania etapów w załączniku graficznym, która to umożliwiłaby na jednoznaczne określenie granic poszczególnych etapów sporządzenia przyszłego planu miejscowego, a także wobec dużej liczby i kategorii zastosowanych oznaczeń.**

Ponadto, w załączniku nr 1 do uchwały, **nie ustalono w sposób jednoznaczny granic poszczególnych etapów**, bowiem niektóre oznaczenia są wskazane faktycznie w ramach granic danego obszaru, niektóre zaś są usytuowane poza nimi, z kolei inne etapy w ogóle nie są opisane żadnym symbolem, co przedstawiają poniższe fragmenty załącznika nr 1 do uchwały.

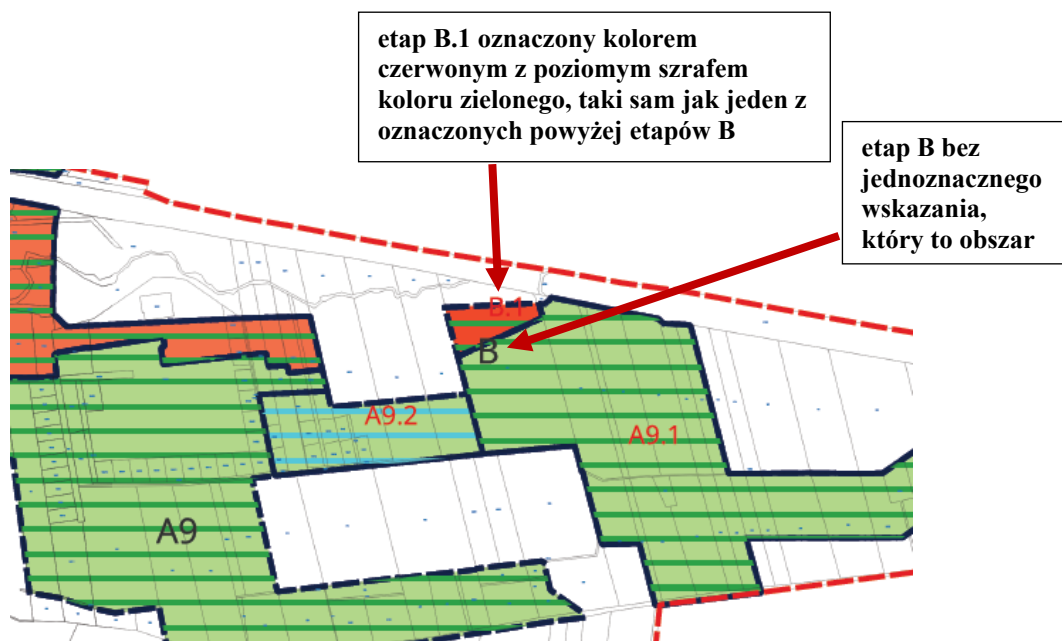
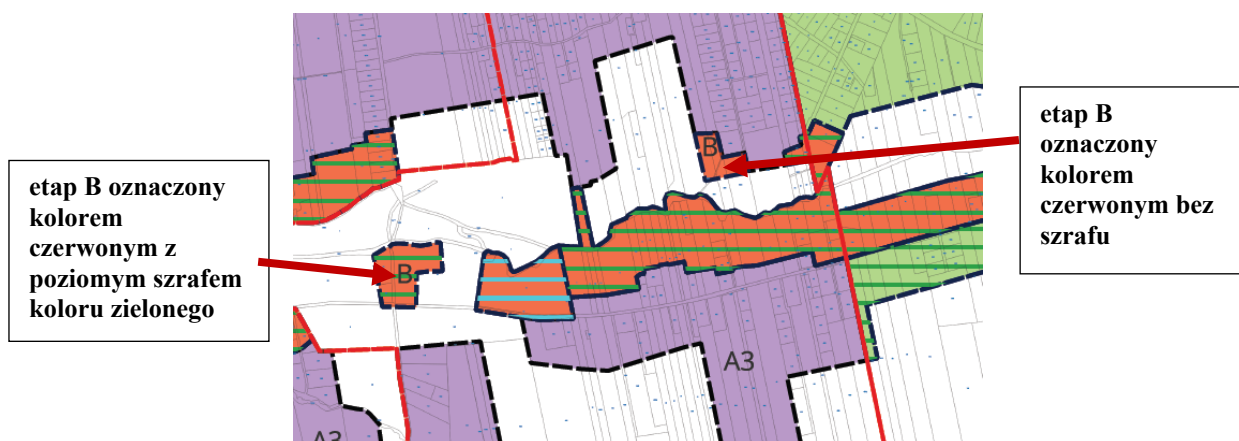




Brak jednoznacznego określenia granic poszczególnych etapów wynika również z faktu, iż Rada Gminy Mińsk Mazowiecki w załączniku nr 1 do uchwały, oznaczyła zarówno m.in. etap A9 i A11, jak i kolejne wyodrębnione z nich podetapy, co przedstawiają poniższe fragmenty załącznika nr 1. Dla przykładu wskazać należy, iż nie jest wiadomym, czy oznaczenie kolorem zielonym szrafem poziomym w kolorze ciemnozielonym stanowi etap A9, czy też A9.1, wobec takiego samego oznaczenia. Przy czym zauważyć należy, że etap A9 został podzielony na kolejne podetapy A9.1 i A9.2, co dodatkowo powoduje brak jednoznacznej identyfikacji granic poszczególnych etapów przyszłego planu miejscowego.



Analogiczna sytuacja dotyczy granic etapu B, o którym mowa w § 1 uchwały, nadającym nowe brzmienie § 1 ust. 3 pkt 2 uchwały zmienianej, bowiem również w tym przypadku nie jest wiadomym jakie są konkretnie granice etapów B.1 oraz B.2, bowiem z części tekstowej wynika, że te etapy są przedstawione za pomocą odpowiednio *lewoskośnego szrafu w kolorze zielonym* oraz *prawoskośnego szrafu w kolorze seledynowym*, tymczasem w załączniku graficznym nr 1 etap B został również oznaczony kolorem czerwonym bez żadnego dodatkowego szrafu, a przedmiotowe szrafy są co najwyżej liniami poziomymi, nie zaś skośnymi, co wskazano na poniższym fragmencie załącznika nr 1.



Z powyższego wynika, iż opis słowny zawarty w części tekstowej uchwały, zmieniającej *de facto* obszar przystąpienia określony w uchwale Nr XXXIV/176/10 z 29 kwietnia 2010 r., zmienionej uchwałami: Nr XXV/224/13 z 11 kwietnia 2013 r., Nr XXXIII/225/17 z 27 kwietnia 2017 r. i Nr V.53.19 z 21 marca 2019 r., jest sprzeczny z załącznikiem graficznym, stanowiącym

**załącznik nr 1 do uchwały, w ramach którego przedstawiono granice poszczególnych etapów w sposób niejednoznaczny, z uwagi na dużą liczbę różnego rodzaju wykluczających się wzajemnie oznaczeń oraz brak legendy. Co więcej, Rada Gminy Mińsk Mazowiecki w treści uchwały odwołuje się do nieistniejącego załącznika nr 2.**

Tym samym nie jest wiadomym jakie są faktyczne granice poszczególnych obszarów, stanowiących w tym przypadku etapy sporządzania przyszłego planu miejscowego, co stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 1 i ust. 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.** Innymi słowy, **wprowadzenie de facto zmiany granic poszczególnych obszarów, w tym przypadku nazwanych etapami, objętych przyszłym planem miejscowym, jest niewystarczające i nieskuteczne, z uwagi na brak jednoznacznego określenia ich granic.**

Ponadto zgodnie z § 1 uchwały, nadającego nowe brzmienie § 1 ust. 1 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „§ 1. W uchwale nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku §1 otrzymuje brzmienie: „§ 1. 1. Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmującego miejscowości Anielew, Arynów, Barcząca, Brzoze, Borek Miński, Budy Barcząckie, Budy Janowskie, Cielechowizna, Prusy, Chmielew, Chochół, Tartak, Dziękowizna, Dłużka, Gamratka, Grabina, Grębiszew, Gliniak, Huta Mińska, Ilówiec, Józefów, Karolina, Kluki, Królewiec, Mikanów, Maliszew, Marianka, Stara Niedziałka, Niedziałka Druga, Nowe Osiny, Osiny, Kolonia Janów, Podrudzie, Targówka, Wólka Ilowiecka, Wólka Mińska, Janów, Ignaców, Zakole Wiktorowo, Stare Zakole, Zamienie, Żuków, w granicach określonych na załączniku graficznym nr 1 do niniejszej uchwały.”, wynika, że obszar przyszłego planu określono w **załączniku graficznym nr 1.**

Z kolei z ustaleń tej samej jednostki redakcyjnej § 1 uchwały, z tym, że nadającej nowe brzmienie § 1 ust. 3 pkt 2 uchwały zmienianej wynika, że granice etapów zostały przedstawione w **załączniku nr 2** do uchwały. Należy wskazać przy tym, że **granice poszczególnych etapów zostały przedstawione faktycznie w załączniku nr 1 do uchwały Nr LXIV.616.2024 z 14 marca 2024 r., co wynika z kolei z załącznika graficznego.**

Co więcej, ze sposobu sformułowania ustalenia zawartego w § 1 uchwały, nadającym nowe brzmienie § 1 ust. 3 pkt 2 uchwały zmienianej, w brzmieniu:

2) Etap B– oznaczony kolorem czerwonym na załączniku graficznym – z podziałem na kolejne etapy obejmujące:

- B.1 oznaczone na załączniku graficznym lewoskośnym szrafem w kolorze zielonym,
- B.2 oznaczone na załączniku graficznym prawoskośnym szrafem w kolorze seledynowym, **zgodnie z załącznikiem graficznym nr 2”..**

wynika, że w załączniku nr 2 do uchwały, przedstawiono co najwyżej granice etapu określonego jako B.2.

Dodatkowo zgodnie z § 3 przedmiotowej uchwały Nr LXIV.616.2024 z 14 marca 2024 r., podział planu na etapy przedstawia załącznik stanowiący integralną część niniejszej uchwały.

Skoro bowiem obszar przyszłego planu miejscowego określono zgodnie z załącznikiem graficznym nr 1 (*vide* § 1 uchwały, nadający nowe brzmienie § 1 ust. 1 uchwały zmienianej), zaś etapy przedstawiono, z jednej strony zgodnie z załącznikiem graficznym nr 2 (*vide* § 1 uchwały, nadający nowe brzmienie § 1 ust. 3 pkt 2 tiret drugie uchwały zmienianej), z kolei z drugiej, zgodnie z załącznikiem graficznym bez wskazania jego numeru (*vide* § 3 uchwały), a także zgodnie z załącznikiem graficznym opisanym faktycznie jako nr 1 do przedmiotowej uchwały, to tym samym **nie jest wiadomym, który załącznik graficzny jest tym obowiązującym, a który faktycznie określa etapy sporządzania przyszłego planu miejscowego, z uwagi na wykluczające się wzajemnie ustalenia uchwały, w tym zakresie.**

Jeżeli intencją Rady Gminy Mińsk Mazowiecki było w dalszym ciągu przywoływanie załącznika graficznego nr 1, przedstawiającego obszar sporządzania przyszłego planu oraz załącznika graficznego nr 2, przedstawiającego poszczególne etapy jego sporządzania, to ustalenia w tym zakresie, **powinny zostać sformułowane w sposób jednoznaczny.**

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 podetapów. 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, czy też poszczególnych obszarów, **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, czy też obszarów, 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, winna m.in.:

- 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, czy też obszarów;
- uwzględniać konieczność nadania nowego brzmienia poszczególnym jednostkom redakcyjnym, przy spełnieniu wymogów co do poprawnej legislacji.

**Organ nadzoru wskazuje, iż uchwała Nr LXIV.616.2024 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 14 marca 2024 r., nie spełnia wszystkich 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 XXXIV/176/10 z 29 kwietnia 2010 r., zmienionej uchwałami: Nr XXV/224/13 z 11 kwietnia 2013 r., Nr XXXIII/225/17 z 27 kwietnia 2017 r. i Nr V.53.19 z 21 marca 2019 r., która wprowadza w sposób niejednoznaczny zmiany ww. uchwał.** Nie jest bowiem wiadomym, dla jakich obszarów, w tym przypadku zwanych etapami, ma być faktycznie kontynuowana procedura planistyczna zmierzająca do uchwalenia poszczególnych obszarów planu miejscowego.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję

do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania 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.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXIV.616.2024 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 14 marca 2024 r. „w sprawie zmiany uchwały nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmującego miejscowości: Anielew, Arynów, Barcząca, Brzoze, Borek Miński, Budy Barcząckie, Budy Janowskie, Cielechowizna, Prusy, Chmielew, Chochół, Tartak, Dziękowizna, Dłużka, Gamratka, Grabina, Grębiszew, Gliniak, Huta Mińska, Hówek, Józefów, Karolina, Kluki, Królewiec, Mikanów, Maliszew, Marianka, Stara Niedziałka, Niedziałka Druga, Nowe Osiny, Osiny, Kolonia Janów, Podrudzie, Targówka, Wolka Hówek, Wólka Mińska, Janów, Ignaców, Zakole Wiktorowo, Stare Zakole, Zamienie, Żuków, zmieniona uchwałą nr XXV/224/13 Rady Gminy Mińsk

*Mazowiecki z dnia 11 kwietnia 2013 r., uchwałą nr XXXIII/225/17 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 27 kwietnia 2017 r. oraz uchwałą nr V.53.19 z dnia 21 marca 2019 r.*”, 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/