



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 kwietnia 2025 r.

WP-I.4131.77.2025

Rada Gminy Łyse

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/75/2025 Rady Gminy Łyse z 28 marca 2025 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łyse”, w części dotyczącej ustaleń zawartych w § 1, w zakresie w jakim określa, iż obszar objęty zmianą planu miejscowego dotyczy całych działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 224/9 z obrębu Baba, 354/7 z obrębu Lipniki, 568/6 i 837/4 z obrębu Łączki, 122/4 z obrębu Plewki, 25/5, 183/1 i 183/2 z obrębu Pupkowizna oraz 406, 447, 448, 449, 450 i 2127/3 z obrębu Serafin.

Uzasadnienie

Na sesji 28 marca 2025 r. Rada Gminy Łyse podjęła uchwałę Nr X/75/2025 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łyse”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 i ust. 2, w związku z art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.” i doręczono organowi nadzoru 9 kwietnia 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Łyse z 4 kwietnia 2025 r., znak: RG.0711.1.1.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i ust. 2, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., co skutkowało koniecznością wszczęcia postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Łyse zawiadomienia z 17 kwietnia 2025 r., znak: WP-I.4131.77.2025, wraz z prośbą o złożenie stosownych wyjaśnień.

Organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia Wójta Gminy Łyse zawarte w piśmie z 22 kwietnia 2025 r. znak: DBZ.6722.1.2025 dotyczące liczby rysunków stanowiących załącznik graficzny, o którym mowa w § 2 uchwały.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stosownie do zapisów art. 14 ust. 1 i ust. 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 (opcjonalnie jego zmiany)**. Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), 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 (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. **Wylącznym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem**. Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), 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 (opcjonalnie jego zmianą), 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 (opcjonalnie jego zmiany) 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: „*I. 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 (opcjonalnie jego zmianie). 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 ust. 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.

Organ nadzoru wskazuje, iż w związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. **każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.**

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza **konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego** (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249*).

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiana planu dotycząca pewnych jego fragmentów współgra 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. W tej sytuacji **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.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, iż podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Łyse określiła w:

- tytule, iż podjęła ją: „w sprawie przystąpienia do sporządzenia **zmiany** miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łyse”;
- § 1, że: „Przystępuję się do **zmiany** Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Łyse uchwalonego Uchwałą Nr VI/28/2007 Rady Gminy w Łysych z dnia 11 kwietnia 2007 dla działek nr 224/9 obręb: Baba, 75 obręb: Dawia, 354/7 obręb: Lipniki, 568/3, 568/4, 568/6, 837/4, 1048 obręb: Łączki, 122/2, 122/4, 124 obręb: Plewki, 25/5, 82, 85, 89, 183/1, 183/2 obręb: Pupkowizna, 406, 2127/3, 447, 448, 449, 450 obręb: Serafin, 728, 1012 obręb: Szafranki.”;
- § 2, że: „Granice obszaru objętego planem miejscowym określa Załącznik graficzny, stanowiący integralną część niniejszej uchwały.”.

Powyższe oznacza, iż Rada Gminy Łyse wskazała w tytule oraz w § 1 uchwały, iż przystępuje do sporządzenia zmiany planu miejscowego, co potwierdza również przywołanie art. 27 ustawy o p.z.p. w podstawie prawnej uchwały.

Jak wynika z § 1 uchwały, granice obszaru objętego przyszłą zmianą planu miejscowego obejmują **w całości** działki położone w jednostce ewidencyjnej Łyse, oznaczone numerami ewidencyjnymi: 224/9 z obrębu Baba, 75 z obrębu Dawia, 354/7 z obrębu Lipniki, 568/3, 568/4, 568/6, 837/4 i 1048 z obrębu Łączki, 122/2, 122/4 i 124 z obrębu Plewki, 25/5, 82, 85, 89, 183/1 i 183/2 z obrębu Pupkowizna, 406, 2127/3, 447, 448, 449 i 450 z obrębu Serafin, 728 i 1012 z obrębu Szafranki, **podczas gdy z załącznika Nr 1 do podjętej uchwały, stanowiącego 13 rysunków, obszar objęty przyszłą zmianą planu obejmuje:**

- **w całości jedynie działki oznaczone numerami ewidencyjnymi:** 75 z obrębu Dawia, 568/3, 568/4 i 1048 z obrębu Łączki, 122/2 i 124 z obrębu Plewki, 82, 85 i 89 z obrębu Pupkowizna, 728 i 1012 z obrębu Szafranki;
- **w części działki oznaczone numerami ewidencyjnymi:** 224/9 z obrębu Baba, 354/7 z obrębu Lipniki, 568/6 i 837/4 z obrębu Łączki, 122/4 z obrębu Plewki, 25/5, 183/1 i 183/2 z obrębu Pupkowizna, oraz 406, 447, 448, 449, 450 i 2127/3 z obrębu Serafin.

Powyższe znajduje potwierdzenie w wyjaśnieniach Wójta Gminy Łyse zawartych w piśmie z 22 kwietnia 2025 r. znak: DBZ.6722.1.2025, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie

o wszczęciu postępowania nadzorczego z 17 kwietnia 2025 r., znak: WP-I.4131.77.2025, w których stwierdzono, iż: „(...) - przedmiotowa uchwała obejmuje część działki nr 224/9 obręb Baba, część działki nr 354/7 obręb: Lipniki, części działek nr 568/6, 837/4 obręb: Łączki, część działki nr 122/4 obręb: Plewki, części działek nr 25/5, 183/1, 183/2 obręb: Pupkowizna, części działek nr 2127/3, 406, 447, 448, 449, 450 obręb: Serafin. Części działek objętych zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zostaną wyznaczone na podstawie części graficznej stanowiącej załącznik do Uchwały Nr VI/28/2007 Rady Gminy w Łysych z dnia 11 kwietnia 2007. Z kolei zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są objęte w całości działki nr 75 obręb: Dawia, działki nr 568/3, 568/4, 1048 obręb: Łączki, działki nr 122/4, 124 obręb: Plewki, działki nr 82, 85, 89 obręb: Pupkowizna oraz działki nr 728, 1012 obręb: Szafranki. (...)”.

W tej sytuacji nie jest wiadomym w odniesieniu, do których faktycznie działek, bądź ich części rozpoczęto procedurę planistyczną, **z uwagi na sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej załącznikiem graficznym**, w tym przypadku polegającą na błędnym wskazaniu w § 1 uchwały, że obszar objęty zmianą planu obejmuje wymienione działki w całości, co w konsekwencji skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności podjętej uchwały zmieniającej w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Stwierdzenie nieważności części uchwały doprowadzi do spójności jej zapisów z załącznikiem graficznym.

Skoro uchwała rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest aktem wewnętrznym gminy o charakterze formalnym, **wszczyna właściwą procedurę jego uchwalenia w odniesieniu do granic obszaru przedstawionych na załączniku graficznym** i jest skierowana wyłącznie do organu wykonawczego gminy, to jako akt inicjujący, winna być sporządzona w sposób jednoznaczny.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż Rada Gminy Łyse podejmując przedmiotową uchwałę naruszyła w sposób istotny art. 14 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., co na mocy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oznacza konieczność **wyeliminowania części ustaleń uchwały z obrotu prawnego**. Należy mieć na uwadze fakt, iż wyznaczenie granic na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej, jak ich przedstawienie w części tekstowej powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomość została objęta stosowną procedurą planistyczną. Tym samym skoro wyłącznym przedmiotem uchwały intencyjnej jest zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego, to pozostawienie granic obszaru objętego przyszłym planem w tym kształcie, uniemożliwi organowi wykonawczemu prawidłowe wykonanie czynności proceduralnych, związanych z trybem postępowania w sprawie planu miejscowego, a tym samym uchwała w obecnym kształcie staje się niewykonalna.

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 zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także jej ewentualne zmiany. 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 zmiany planu miejscowego, **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 przyszłą zmianą planu miejscowego, bądź poszczególnych jej 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 (opcjonalnie jego zmiany), **to należy w sposób jednoznaczny zidentyfikować te granice. Nie może zatem istnieć jakakolwiek wątpliwość, co do faktycznych intencji w zakresie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym (opcjonalnie jego zmiany).**

W tym przypadku nie jest możliwe kontynuowanie procedury sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr X/75/2025 Rady Gminy Łyse z 28 marca 2025 r. *„w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łyse”*, z uwagi na sprzeczność ustaleń części tekstowej z załącznikiem graficznym, na którym przedstawiono granice obszaru odnoszące się do działek w innych granicach, niż te opisane w części tekstowej. Nie jest bowiem wiadomym, w odniesieniu do jakiego obszaru ma być faktycznie kontynuowana procedura planistyczna zmierzająca do uchwalenia zmiany 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 ust. 2, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr X/75/2025 Rady Gminy Łyse z 28 marca 2025 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łyse”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, 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/