



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 maja 2025 r.

WP-I.4131.105.2025

Rada Miasta Otwocka

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 XVII/181/25 Rady Miasta Otwocka z 23 kwietnia 2025 r. „w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXIV/365/13 Rady Miasta Otwocka z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Otwocka pod nazwą „Wólka Mładzka”, zmienionej uchwałą Nr XIV/124/19 Rady Miasta Otwocka z dnia 28 czerwca 2019 r., uchwałą Nr XLIX/527/21 Rady Miasta Otwocka z dnia 28 czerwca 2021 r., Uchwałą Nr LXIX/758/22 Rady Miasta Otwocka z dnia 27 września 2022 r. oraz Uchwałą Nr VII/98/24 Rady Miasta Otwocka z dnia 30 października 2024 r.”.

Uzasadnienie

Na sesji 23 kwietnia 2025 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę Nr XVII/181/25 „w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXIV/365/13 Rady Miasta Otwocka z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Otwocka pod nazwą „Wólka Mładzka”, zmienionej uchwałą Nr XIV/124/19 Rady Miasta Otwocka z dnia 28 czerwca 2019 r., uchwałą Nr XLIX/527/21 Rady Miasta Otwocka z dnia 28 czerwca 2021 r., Uchwałą Nr LXIX/758/22 Rady Miasta Otwocka z dnia 27 września 2022 r. oraz Uchwałą Nr VII/98/24 Rady Miasta Otwocka z dnia 30 października 2024 r.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 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.”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru za pośrednictwem poczty ePUAP 30 kwietnia 2025 r. (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP158495048). W wyniku dokonanej

oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Miasta Otwocka zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 26 maja 2025 r., znak: WP-I.4131.105.2025.

Zgodnie z 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 sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego, powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie objęty tym planem.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu miejscowego, inicjującym proces tworzenia przyszłego aktu prawa miejscowego. Wyłącznym przedmiotem uchwały intencyjnej jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem lub jego zmianą. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu lub jego zmiany, objętego projektem planu lub jego zmiany (*vide*: wyrok NSA z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989).

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 został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu, do którego odnosi się uchwała intencyjna i następująca po niej procedura planistyczna, 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 graficznym 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 lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest np. lokalizacja inwestycji celu publicznego, jakie będzie przeznaczenie terenu, a także jakie będą obowiązywały ewentualne warunki zagospodarowania i zabudowy. 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.

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, iż organ nadzoru nie kwestionuje również możliwości podjęcia uchwały zmieniającej już zainicjowaną procedurę planistyczną w zakresie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, opcjonalnie jego zmianą. Niemniej jednak, w przypadku wykazania realnej potrzeby wprowadzenia zmiany granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym poprzez wyznaczenie poszczególnych etapów jego sporządzania, obowiązkiem rady gminy jest dokonanie jednoznacznej identyfikacji granic obszarów tych etapów, zarówno w części tekstowej uchwały zmieniającej, jak i na załączniku graficznym do tej uchwały.

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, a także uwzględni, 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 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, jak również **poprawne wskazanie, w tym przypadku, granic obszarów kolejnych etapów sporządzania tego planu**, winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania, w treści samej uchwały zmieniającej.

Tymczasem, przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zauważyć, iż dokonano kolejnej zmiany pierwotnej uchwały intencyjnej polegającej *de facto* na wyznaczeniu nowego etapu sporządzania planu (IVa), którego opis granic błędnie sformułowano w ramach jednostki redakcyjnej zawierającej opis granic etapu IIIa.

Rada Miasta Otwocka przyjęła bowiem na sesji **7 maja 2013 r.** pierwotną uchwałę intencyjną Nr **XXXIV/365/13** „w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Otwocka pod nazwą „Wólka Mładzka””, która była **przedmiotem kolejno dokonywanych zmian, na podstawie uchwały:**

- Nr **XIV/124/19** z 28 czerwca 2019 r., poprzez **dodanie § 2a**, w następującym brzmieniu: „§ 2a. *1. Dopuszcza się etapowe uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Otwocka pod nazwą „Wólka Mładzka”. 2. Granica obszaru stanowiącego etap I biegnie od północy rzeką Świder, następnie północnym skrajem drogi S17 do skrzyżowania z ulicą Żeromskiego, następnie wschodnim skrajem ulicy Żeromskiego do południowej granicy opracowania. 3. Granice II etapu obejmują teren położony na wschód od ulicy Żeromskiego i na południe od północnego skraju drogi S17. 4. Granice III etapu obejmują teren położony pomiędzy północnym skrajem drogi S 17 i prawym brzegiem rzeki Świder. 5. Granice IV etapu obejmują teren położony na północ od rzeki Świder. 6. Granice terenów stanowiących odpowiednio etapy I, II, III i IV określone w ust. 2, 3, 4, 5 zostały określone na załączniku graficznym Nr 1, stanowiącym integralną część niniejszej uchwały.”.*”;
- Nr **XLIX/527/21** z 28 czerwca 2021 r., poprzez zmianę brzmienia § 2 i § 3, uchylenie § 2a ust. 6, a w konsekwencji wprowadzenie załącznika nr 1 określającego granice obszaru objętego sporządzaniem planu opisane w § 2 oraz granice etapów planu, o których mowa w § 2a;
- Nr **LXIX/758/22** z 27 września 2022 r., poprzez zmianę brzmienia § 2, wskazującą obszar wyłączony z opracowania planu, a także zmianę § 2a, w ten sposób, że: w § 2a ust. 4 kropkę zastępuje się przecinkiem oraz dodaje się sformułowanie: „z wyłączeniem terenu określonego w *ust. 4a.*” oraz po ust. 4 dodaje się ust. 4a w następującym brzmieniu: „Granice etapu IIIa obejmują działki o nr ew. 12/2, 13/4, 13/5, 13/6 z obrębem 233 oraz część działek nr ew. 12/3 i 13/3 z obrębem 233.”, co w konsekwencji doprowadziło do wprowadzenia nowego załącznika

graficznego, którym zastąpiono dotychczasowy załącznik graficzny nr 1 do uchwały Nr XLIX/527/21 z 28 czerwca 2021 r.;

- Nr VII/98/24 z 30 października 2024 r., poprzez zmianę brzmienia § 2, wskazującą kolejne obszary wyłączone z opracowania tego planu, a w konsekwencji wprowadzenie nowego załącznika graficznego, którym zastąpiono dotychczasowy załącznik graficzny nr 1 do uchwały Nr LXIX/758/22 z 27 września 2022 r.

Natomiast, zgodnie z treścią § 1 uchwały zmieniającej Nr XVII/181/25 Rady Miasta Otwocka z 23 kwietnia 2025 r., w brzmieniu: „W uchwale Nr XXXIV/365/13 Rady Miasta Otwocka z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Otwocka pod nazwą „Wólka Mładzka”, zmienionej uchwałą Nr XIV/124/19 Rady Miasta Otwocka z dnia 28 czerwca 2019 r., uchwałą Nr XLIX/527/21 Rady Miasta Otwocka z dnia 28 czerwca 2021 r., Uchwałą Nr LXIX/758/22 Rady Miasta Otwocka z dnia 27 września 2022 r. oraz Uchwałą Nr VII/98/24 Rady Miasta Otwocka z dnia 30 października 2024 r. wprowadza się następujące zmiany: 1) W § 2a ust. 5 kropkę zastępuje się przecinkiem oraz dodaje się sformułowanie: „z wyłączeniem terenu określonego w ust. 5a.”; 2) W § 2a po ust. 4 dodaje się ust. 4a w następującym brzmieniu: „**Granice etapu IVa** obejmują teren ograniczony od północy i wschodu granicą miasta Otwocka, od południa: południową granicą dz. ew. nr 32 obr. 229 oraz południową i zachodnią granicą: działki ew. nr 18 obr. 228; od zachodu zachodnimi granicami dz. ew. nr 18 obr. 228, dz. ew. nr 60 i 58 obr. 226.”;; 3) załącznik graficzny nr 1 do uchwały Nr VII/98/24 Rady Miasta Otwocka z dnia 30 października 2024 r. zastępuje się załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały.”.

Powyższe oznacza, iż z jednej strony, w ramach istniejącej już jednostki redakcyjnej § 2a ust. 4a, zawierającej opis granic etapu IIIa sporządzanego planu miejscowego, Rada Miasta Otwocka, wprowadziła jednocześnie opis wyznaczonych granic kolejnego etapu IVa, który powinien zostać zawarty w § 2a ust. 5a uchwały intencyjnej.

Z drugiej zaś strony, należy zauważyć, że skoro zgodnie z treścią istniejącej jednostki redakcyjnej § 2a ust. 5 uchwały zmienianej: „5. Granice IV etapu obejmują teren położony na północ od rzeki Świder.”, to nawet po wprowadzeniu w sposób prawidłowy w treści § 2a ust. 5a uchwały intencyjnej, opisu wyznaczonych granic kolejnego etapu IVa, istniejący § 2a ust. 5 tej uchwały, nadal będzie zawierał opis nieistniejącego etapu IV, zamiast IVb.

Wskazane bowiem uchwałą Nr XIV/124/19 Rady Miasta Otwocka z 28 czerwca 2019 r. granice IV etapu sporządzania planu, zostały podzielone na etap IVa i IVb w granicach

**obszarów, które określa załącznik graficzny nr 1 do niniejszej uchwały zmieniającej
Nr XVII/181/25 Rady Miasta Otwocka z 23 kwietnia 2025 r.**

Biorąc pod uwagę powyższe, nie jest zatem wiadomym, czy **§ 2a ust. 4a** uchwały zmienianej, zawiera faktyczny opis granic etapu IIIa sporządzanego planu miejscowego, czy też opis granic etapu IVa, przy czym jednocześnie treść **§ 2a ust. 5** uchwały zmienianej, zawiera opis nieistniejącego etapu IV, zamiast **IVb**.

Tym samym doszło do istotnego naruszenia art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co oznacza konieczność wyeliminowania przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

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 wprost naruszającej dyspozycję art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVII/181/25 Rady Miasta Otwocka z 23 kwietnia 2025 r. „w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXIV/365/13 Rady Miasta Otwocka z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Otwocka pod nazwą „Wólka Młudzka”, zmienionej uchwałą Nr XIV/124/19 Rady Miasta Otwocka z dnia 28 czerwca 2019 r., uchwałą Nr XLIX/527/21 Rady Miasta Otwocka z dnia 28 czerwca 2021 r., Uchwałą Nr LXIX/758/22 Rady Miasta Otwocka z dnia 27 września 2022 r. oraz Uchwałą Nr VII/98/24 Rady Miasta Otwocka z dnia 30 października 2024 r.”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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/