



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 maja 2025 r.

WP-I.4131.91.2025

Rada Miejska w Grójcu

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 XIV/142/25 Rady Miejskiej w Grójcu z 27 marca 2025 r. *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Grójec w części tekstowej”*.

Uzasadnienie

Na sesji 27 marca 2025 r. Rada Miejska w Grójcu podjęła uchwałę Nr XIV/142/25 *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Grójec w części tekstowej”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, w związku z *„art. 67 ust. 3”* ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 9 kwietnia 2025 r. przy piśmie Burmistrza Gminy i Miasta Grójec z 1 kwietnia 2025 r., znak: ZRM.0711.3.3.2025.PS.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Grójcu zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 30 kwietnia 2025 r., znak: WP-I.4131.91.2025.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie

z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p. Również zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany, zgodnie z dyspozycją **art. 27** ustawy o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w przedmiocie planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany, zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p.), określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Miejska w Grójcu zainicjowała proces sporządzania zmiany planu miejscowego na podstawie uchwały Nr VII/39/24

z 4 września 2024 r., to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy uwzględniające ww. nowelizację.

W tym przypadku, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego, w trybie art. 27 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy winien zatem kolejno:

- ogłosić w sposób określony w art. 8h ust. 1, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego, określając sposoby i miejsce składania wniosków do projektu zmiany planu miejscowego oraz termin ich składania, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomić o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu zmiany planu miejscowego, określając termin składania wniosków do projektu zmiany planu miejscowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia zawiadomienia (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić projekt zmiany planu miejscowego wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana (art. 17 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wystąpić o opinie i uzgodnienia projektu zmiany planu miejscowego do właściwych instytucji i organów, a także o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. a, b oraz c ustawy o p.z.p.);
- wprowadzić zmiany do projektu zmiany planu miejscowego wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
- ogłosić o rozpoczęciu konsultacji społecznych, w sposób określony w art. 8h ust. 1 ustawy o p.z.p. (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
- **przeprowadzić konsultacje społeczne**, a następnie wprowadzić zmiany do projektu zmiany planu miejscowego wynikające z tych konsultacji (**art. 17 pkt 13** ustawy o p.z.p.);
- ponowić w niezbędnym zakresie czynności, w trybie art. 17 pkt 13a i pkt 13b ustawy o p.z.p.;
- przedstawić radzie gminy projekt zmiany planu miejscowego wraz z raportem, o którym mowa w art. 8k ust. 2 ustawy o p.z.p. (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Ponadto, stosownie do dyspozycji **art. 8h ust. 3** pkt 1 i **pkt 2** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „3. *Sposoby, miejsca i terminy prowadzenia konsultacji społecznych ustala się w sposób*

zapewniający udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, w szczególności organizując konsultacje społeczne w formach, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2, 3 i 5: 1) po godzinach pracy; 2) w miejscach przystosowanych do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, chyba że są przeprowadzane za pomocą środków porozumiewania się na odległość zgodnie z art. 8i ust. 6 pkt 2.”.

Tymczasem, jak wynika z przekazanej dokumentacji prac planistycznych, konsultacje społeczne zostały przeprowadzone w sposób naruszający ww. przepisy, albowiem zgodnie z obwieszczeniem Burmistrza Gminy i Miasta Grójec Nr WO.0050.35.2025 z 3 lutego 2025 r., znak WGP.6721.2.10.2024.ID, o rozpoczęciu konsultacji społecznych dotyczących projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Grójec w części tekstowej były one zaplanowane, m.in. w formie:

- spotkania otwartego, które odbędzie się w dniu 18 lutego 2025 r. o godz. 15:30 w siedzibie Urzędu Miejskiego w Grójcu, ul. Piłsudskiego 47, 05-600 Grójec;
- dyżuru projektanta, który odbędzie się dnia 17 lutego 2025 r. 15:30-18:30 telefonicznie pod nr tel. 61 307 03 53, przy czym podany numer telefonu to numer stacjonarnego telefonu z Poznania lub okolicy.

Jednocześnie, w dokumentacji prac planistycznych zamieszczono również:

- Raport podsumowujący przebieg konsultacji społecznych, z którego wprost wynika, iż:
„(...) 3. Przebieg konsultacji społecznych 3.1. **Spotkanie otwarte**

W dniu 19 lutego 2025 r. o godz. 15.30 w sali konferencyjnej Urzędu Gminy i Miasta w Grójcu zorganizowane zostało spotkanie otwarte dotyczące projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Grójec w części tekstowej. Spotkanie miało służyć objaśnieniu ustaleń projektu planu. Na spotkanie nie przybył żaden zainteresowany.

3.2. Dyżury projektanta

W dniu 20 lutego 2025 r. w godz. 15.30 – 18.30 zorganizowano telefoniczny dyżur projektanta. Celem dyżuru projektanta było stworzenie interesariuszom możliwości uzyskania wyjaśnień o konsekwencjach sporządzanego projektu zmiany planu oraz uzyskanie informacji zwrotnej. Podczas dyżuru nie zadzwonił żaden interesariusz. (...) 4. Wyniki konsultacji społecznych

4.1. Spotkanie otwarte

Z uwagi na fakt, iż na spotkanie otwarte nie przybył żaden interesariusz, nie uzyskano żadnych opinii interesariuszy.

4.2. Punkt konsultacyjny wraz z dyżurem projektanta

Z uwagi na fakt, iż na dyżur projektanta nie zgłosił się żaden interesariusz, nie uzyskano żadnych opinii. (...)”;

- *Protokół nr 2 z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji społecznych do projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Grójec w części tekstowej. Sporządzony w dniu 21 lutego 2025r., z którego wprost wynika, iż: „(...) W dniu **18** lutego 2025r o godzinie 15,30 . stosownie do art. 8i ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130) zorganizowano spotkanie otwarte dotyczące projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Grójec w części tekstowej. W spotkaniu wzięli udział: (...) Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej Urzędu Gminy i Miasta w Grójcu. Na spotkanie otwarte nie zgłosił się żaden interesariusz planowania i zagospodarowania przestrzennego o którym mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednocześnie zgodnie z obwieszczeniem z dnia 04.02.2025r. w dniu 17 lutego 2025r. w godzinach 15,30 – 18,30 odbył się telefoniczny dyżur projektanta – nikt nie skorzystał z możliwości konsultacji.”*

podczas gdy w treści przepisu art. 8i ust. 6 pkt 2 ustawy o p.z.p., **TYLKO dla konsultacji społecznych w formie, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3 tego artykułu**, ustawodawca przewidział możliwość ich przeprowadzenia za pomocą środków porozumiewania się na odległość, zapewniających jednoczesną transmisję obrazu i dźwięku, w sposób umożliwiający zadawanie pytań w formie zapisu tekstowego. To oznacza, iż **WYŁĄCZNIE** spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, a także spotkania plenerowe lub spacer studyjne, o których mowa właśnie w art. 8i ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p., mogą być przeprowadzane za pomocą środków porozumiewania się na odległość. **Natomiast dla prowadzenia konsultacji społecznych, m.in. w formie dyżuru projektanta, o którym mowa w art. 8i ust. 1 pkt 5 ustawy o p.z.p. należy uwzględnić sposoby, miejsca i terminy, o których mowa w art. 8h ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o p.z.p.**

Powyższe oznacza, że z jednej strony, w przedmiotowej sprawie **nie jest znany faktyczny termin przeprowadzenia konsultacji społecznych** w formie spotkania otwartego i dyżuru projektanta, bowiem doszło do wskazania dwóch różnych terminów dla zorganizowania tych form konsultacji (odpowiednio 18 i 19 lutego 2025 r. oraz 17 i 20 lutego 2025 r.). Nie jest zatem wiadomym, czy spełnione zostały de facto cele zapewnienia interesariuszom możliwości uzyskania wyjaśnień o konsekwencjach sporządzanego projektu zmiany planu oraz uzyskania informacji zwrotnej, o których mowa w przywołanym powyżej raporcie.

Z drugiej zaś strony, **konsultacje społeczne w formie dyżuru projektanta nie zostały zorganizowane w sposób zapewniający udział możliwie szerokiego grona interesariuszy**, ani też nie przeprowadzono ich w miejscu przystosowanym do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami w trybie art. 8h ust. 3 pkt 2 ustawy o p.z.p., bowiem doszło do ich przeprowadzenia tylko na odległość, pod wskazanym numerem stacjonarnego telefonu **z Poznania lub okolicy**,

podczas gdy w treści przepisu art. 8i ust. 6 pkt 2 ustawy o p.z.p. ustawodawca przewidział TYLKO dla konsultacji społecznych w formie spotkań otwartych, paneli eksperckich lub warsztatów, a także spotkań plenerowych lub spacerów studyjnych, możliwość ich przeprowadzenia za pomocą środków porozumiewania się na odległość.

Ponadto, zgodnie z dyspozycją art. 6 ustawy z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1411), „*Minimalne wymagania służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami obejmują:*

1) w zakresie dostępności architektonicznej:

a) zapewnienie wolnych od barier poziomych i pionowych przestrzeni komunikacyjnych budynków,
b) instalację urządzeń lub zastosowanie środków technicznych i rozwiązań architektonicznych w budynku, które umożliwiają dostęp do wszystkich pomieszczeń, z wyłączeniem pomieszczeń technicznych,

c) zapewnienie informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy,

d) zapewnienie wstępu do budynku osobie korzystającej z psa asystującego, o którym mowa w art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44, 858, 1089 i 1165),

e) zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób;

2) w zakresie dostępności cyfrowej - wymagania określone w ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych;

3) w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej:

a) obsługę z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. z 2023 r. poz. 20), lub przez wykorzystanie zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje,

b) instalację urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących, w szczególności pętli indukcyjnych, systemów FM lub urządzeń opartych o inne technologie, których celem jest wspomaganie słyszenia,

c) zapewnienie na stronie internetowej danego podmiotu informacji o zakresie jego działalności - w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym oraz informacji w tekście łatwym do czytania,

d) zapewnienie, na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami, komunikacji z podmiotem publicznym w formie określonej w tym wniosku.”.

Należy również dodać, iż zgodnie z dyspozycją art. 8i ust. 1 pkt 1 – 5 ustawy o p.z.p., **formami konsultacji społecznych są:** zbieranie uwag, spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego, spotkania plenerowe lub spacerystudyjne, ankiety lub geoankiety, a także wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego, czy też dyżury projektanta, przy czym konsultacje społeczne prowadzi się z wykorzystaniem co najmniej:

- formy jaką jest zbieranie uwag, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p.;
- jednej z form, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2 ustawy o p.z.p.;
- jednej z form, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 3-5 ustawy o p.z.p.

Dopuszcza się także przeprowadzenie konsultacji społecznych w innych formach niż określone w wyżej przywołanym art. 8i ust. 1 ustawy o p.z.p., co wynika z treści tegoż art. 8i ust. 3. Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 8i ust. 7 ustawy o p.z.p., z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji społecznych sporządza się protokoły. Ponadto należy zauważyć, iż zgodnie z dyspozycją art. 8j pkt 1 i 2 ustawy o p.z.p., konsultacje społeczne w formie:

- zbierania uwag, ankiet lub geoankiet, prowadzi się przez okres co najmniej 28 dni;
- spotkań otwartych, paneli eksperckich lub warsztatów, czy też spotkań plenerowych lub spacerów studyjnych, prowadzi się nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia rozpoczęcia konsultacji i nie później niż na 7 dni przed upływem terminu 28 dni, tj. terminu wyznaczonego m.in. na zbieranie uwag.

Mając na uwadze powyższe, a także fakt, iż w tym przypadku konsultacje społeczne w formie dyżuru projektanta przeprowadzono w sposób niewłaściwy, tj. na odległość pod wskazanym numerem stacjonarnego telefonu z Poznania lub okolicy, bez ustalenia miejsca (w rozumieniu adresu stacjonarnego na terenie gminy Grójec) zapewniającego udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, w tym dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami, np. osobom głuchoniewidomym, dla których sposobem komunikowania się jest język migowy, to należy stwierdzić, że doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W przedmiotowej sprawie doszło bowiem do istotnego ograniczenia współuczestnictwa zbiorowości lokalnej, w tym osób ze szczególnymi potrzebami oraz innych jednostek zainteresowanych zamierzeniami planistycznymi na obszarze gminy, z uwagi na brak możliwości udziału w prowadzonym tylko na odległość dyżurze projektanta pod numerem stacjonarnym telefonu z Poznania lub okolicy.

Tymczasem, organ nadzoru ponownie wskazuje, iż WYŁĄCZNIE spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, a także spotkania plenerowe lub spacery studyjne, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p., mogą być przeprowadzane za pomocą środków porozumiewania się na odległość. **Natomiast dla prowadzenia konsultacji społecznych, m.in. w formie dyżuru projektanta, o którym mowa w art. 8i ust. 1 pkt 5 ustawy o p.z.p. należy uwzględnić sposoby, miejsca i terminy, o których mowa w art. 8h ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o p.z.p.**

Niedochowanie powyższych sposobów i miejsc prowadzenia konsultacji społecznych zapewniających udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, w tym osób ze szczególnymi potrzebami, wprost wpływa na ograniczenie uprawnień osób trzecich i może wywoływać konflikt interesów różnych grup właścicieli, podmiotów gospodarczych, a także zwykłych mieszkańców, będących odbiorcami owej wspólnej przestrzeni.

Brak zachowania opisanego powyżej sposobu i miejsca przeprowadzenia konsultacji społecznych w formie dyżuru projektanta, a także wskazanie *de facto* dwóch różnych terminów przeprowadzenia konsultacji społecznych w formie spotkania otwartego i dyżuru projektanta, ogranicza w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach związanych z ochroną krajobrazu. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego. **Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego lub jego zmiany.** Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest plan miejscowy lub jego zmiana.

***Ratio legis* samej instytucji przeprowadzenia konsultacji społecznych analogicznie, jak wyłożenie projektu uchwały do publicznego wglądu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym interesariuszom, w tym także osobom ze szczególnymi**

potrzebami, faktycznego dostępu do rozwiązań przestrzennych oraz pełnego zakresu regulacji planu miejscowego lub jego zmiany.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 października 2011 r., sygn. akt **II OSK 1508/11**, z którego wynika, iż: „(...) Możliwość wniesienia uwagi do projektu planu daje szansę podmiotom, których interesów to może dotyczyć, przedstawienia swojego zdania organowi wykonawczemu oraz "ostatniej instancji" w procedurze planowania przestrzennego, jaką jest rada gminy, co do określonych rozwiązań przyjętych w projekcie planu, który w perspektywie ma stać się obowiązującym prawem miejscowym. Uwagi do projektu planu są zatem elementem publicznego dyskursu nad ustaleniami planu, w którym istotnym elementem jest indywidualny punkt widzenia na ten akt prawa miejscowego. (...)” (LEX nr 1151909).

W związku z powyższym, przeprowadzenie konsultacji społecznych w formie dyżuru projektanta w miejscach (w rozumieniu adresu na terenie gminy Grójec), w szczególności przystosowanych do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, zgodnie z treścią art. 8h ust. 3 pkt 2 ustawy o p.z.p., uznać należy za konieczne.

W tej sytuacji ponownie należy wskazać, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 13 w związku z art. 8h ust. 3 pkt 2 i art. 27 ustawy o p.z.p., co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania zmiany planu miejscowego i na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Należy ponownie podkreślić, iż zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany planu miejscowego oraz **istotne naruszenie trybu jego sporządzania**, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały i to przede wszystkim te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Jednocześnie należy dodać, iż stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej zgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p. oraz art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy,

iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia trybu sporządzania zmiany planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, a także przez pryzmat zapewnienia społeczności lokalnej możliwości współudziału w procesie tworzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ramach konsultacji społecznych, których wymóg oraz sposób prowadzenia, uznać należy za podstawowy wymóg poprawności tworzenia aktu prawa miejscowego, zaś jego naruszenie należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Tymczasem, w przedmiotowej sprawie proces tworzenia zmiany planu miejscowego został dokonany z naruszeniem ustawowych wymogów.

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).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIV/142/25 Rady Miejskiej w Grójcu z 27 marca 2025 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Grójec w części tekstowej”, 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/