



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 kwietnia 2026 r.

WP-I.4131.97.2026

Rada Miasta Otwocka

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436, z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/369/26 Rady Miasta Otwocka z 25 marca 2026 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów ew. 244 i 251”, w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1U-P i 2U-P.

Uzasadnienie

Na sesji 25 marca 2026 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę Nr XXXIV/369/26 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów ew. 244 i 251”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 67a ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2025 r. poz. 538), w związku z art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 31 marca 2026 r., za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: AE:PL-44893-31185-ITTWB-30), zaś dokumentację prac planistycznych doręczono 8 kwietnia 2026 r. przy piśmie Prezydenta Miasta Otwocka z 31 marca 2026 r. znak: WPP.6721.7.2023.PZ.

W wyniku dokonanej oceny prawnej podjętej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miasta Otwocka zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 17 kwietnia 2026 r., znak: WP-I.4131.97.2026.

Ponadto Wojewoda Mazowiecki przeprowadził postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 11 lutego 2026 r., znak: WP-I.4130.475.2026, w zakresie przedłożenia uwierzytelnionego projektu planu miejscowego w wersji projektu przedstawionym radnym do uchwalenia oraz w zakresie

wyjaśnienia zmian dokonanych w części graficznej w kontekście braku ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu.

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.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania 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 tym przedmiocie 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 o p.z.p., 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, 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, 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.

W tym miejscu uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismami z **5 sierpnia 2024 r.**, znak: WPP.6721.7.2023.PZ Prezydent Miasta Otwocka wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Miasta Otwocka zainicjowała proces jego sporządzania na podstawie

uchwały Nr LXXXVII/950/23 z **31 sierpnia 2023 r.**, to zastosowanie, w przedmiotowej sprawie, znajdzie odpowiednio przepis **art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4** ustawy zmieniającej, w brzmieniu: „3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; (...) 4) **przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.**”.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się m.in. przepis art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r.

Należy przy tym podkreślić, że z uwagi na fakt, iż procedura planistyczna została rozpoczęta i niezakończona przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, pozostałe przepisy ustawy o p.z.p. stosuje się w brzmieniu obowiązującym przed **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 sprzed ww. nowelizacji.

Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu, organ wykonawczy gminy winien zatem kolejno:

- ogłosić w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących planu, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomić na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić projekt planu miejscowego rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (art. 17 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego z uwzględnieniem art. 36 (art. 17 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- wystąpić o opinie i uzgodnienia projektu planu miejscowego do właściwych instytucji i organów, a także o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze

- i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. a, lit. b oraz lit. c ustawy o p.z.p.);
- wprowadzić zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień, a także ogłosić o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożyć ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz zorganizować w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną (art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
 - wyznaczyć w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p., termin nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące tego projektu (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
 - rozpatrzyć uwagi wniesione do projektu planu, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12 ustawy o p.z.p.);
 - wprowadzić zmiany do projektu planu, wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie ponowić uzgodnienia w niezbędnym zakresie (art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p.);
 - przedstawić radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Z kolei z art. 19 ustawy o p.z.p. wynika, że jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu miejscowego wymagających ponowienia uzgodnień, czynności, o których mowa m.in. w art. 17 pkt 6 lit. b, pkt 9 lit. b oraz pkt 14 ustawy o p.z.p., ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Kwestia dotycząca zmian dokonywanych w stosunku do projektu planu miejscowego wyłożonego do publicznego wglądu, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, przy czym na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12, w którym stwierdzono m.in. że: *„Analizując w pierwszej kolejności problem zmiany wyłożonego projektu planu miejscowego, do której doszło w wyniku uwzględnienia przez organ planistyczny nowych okoliczności, mając na uwadze art. 17 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., należy podkreślić, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, zatem gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury*

planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 września 2011 r. sygn. akt II OSK 1281/11, w którym stwierdzono, że: „Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku naruszenia polegały na tym, że do projektu planu, po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, wprowadzono szereg zmian będących następstwem uwzględnienia wniesionych uwag. Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku zmiany planu nie można uznać za niewielkie, ponieważ w ich wyniku zmieniono przeznaczenie niektórych terenów (zmieniono przeznaczenie terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami na tereny zabudowy usługowej) oraz zmieniono nieprzekraczalną linię zabudowy, jak również zmniejszono wskaźniki minimalnej powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalnych wskaźników powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalną wysokość zabudowy. Wszystkie te zmiany następnie zostały wprowadzone do uchwalonego tekstu uchwały bez wcześniejszego ponowienia uzgodnień i powtórzenia czynności o których mowa w art. 17 u.p.z.p. w niezbędnym zakresie co stanowiło w ocenie Sądu istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego o czym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Nie każde naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, należy uznać za istotne w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Jednak za takie istotne naruszenie należy uznać brak ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, w tak ważnych i mających tak szeroki zakres zmianach jak w przedmiotowej sprawie.” (publik. LEX nr 1068984);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19 sierpnia 2015 r. w sprawie sygn. akt II SA/Po 515/15, w którym wskazał m.in., iż: „(...) Sąd podzielił tym samym stanowisko ugruntowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, wedle którego wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu bez ponowienia w tym zakresie wyłożenia projektu do publicznego wglądu, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko takie prezentowane jest m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12 (orzeczenie publ. w Internecie pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), w którym stwierdzono, iż to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów

różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne. (...) Trafnie jednakże w judykaturze zauważono, że wobec skutki braku ponowienia określonych czynności planistycznych w przypadku stwierdzenia konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego należy oceniać na gruncie konkretnego przypadku. Brak ponowienia określonych czynności planistycznych może mieć różne skutki prawne - może nie mieć wpływu na prawidłowość podjętej uchwały, może jednakże w określonych sytuacjach skutkować koniecznością stwierdzenia jej nieważności. Kryterium powinien być tu stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1718/11, orzeczenie publ. w Internecie pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).” (publik. LEX nr 1934455);

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2015 r. w sprawie sygn. akt. IV SA/Wa 1525/15, w którym stwierdził, iż: „3. Trafnie zarzucił w swojej skardze Wojewoda, że zaskarżona uchwała została wydana z istotnym naruszeniem trybu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zaniechanie przez Wójta ponowienia czynności planistycznych, tj. zaniechanie ponownego częściowego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu) po wprowadzeniu zmian do projektu, który został wyłożony do publicznego wglądu {naruszenie art. 17 pkt 13 w związku z art. 19 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). 3.1. Z akt postępowania planistycznego wynika niespornie, że: (-) w toku tego postępowania projekt planu został wyłożony przez Wójta do publicznego wglądu tylko jednokrotnie, tj. w dniach 7 lutego - 11 marca 2014 r., o którym fakcie powiadomiono w przewidziany prawem sposób, (-) na sesji Rady Gminy w dniu 29 października 2014 r. uchwalono plan w innym brzmieniu aniżeli projekt wyłożony do wglądu w dniu 7 lutego (16 różniących się postanowień, wyszczególnionych na str. 7 – 8 uzasadnienia skargi), (-) różnice te wynikają zarówno z uwzględnienia przez Wójta części uwag do projektu planu, jak i (w znacznej większości) z własnej inicjatywy Wójta (str. 8 - 11 skargi). Stwierdzić przy tym należy, że wprowadzone zmiany miały charakter istotny (faktyczna likwidacja projektowanych wcześniej rozwiązań komunikacyjnych, zmiana przeznaczenia terenu z zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na zagrodową) i nie miały znaczenia jednostkowego, albowiem ich skutki nie odnosiły się również do nieruchomości sąsiednich. 3.2. Należy odnotować, że literalne brzmienie art. 17 pkt 13 może sugerować brak obowiązku ponownego wykładania przez Wójta projektu planu do publicznego wglądu w następstwie uwzględnienia uwag do pierwotnego projektu (literalnie przywołany przepis nakłada na Wójta jedynie obowiązek ponowienie

w niezbędnym zakresie uzgodnień), niemniej, jak również trafnie wywiódł Wojewoda, obowiązek taki stanowczo akcentuje się w orzecznictwie sądowym, odwołując się do relacji art. 17 pkt 13 oraz art. 19 ustawy planistycznej (dotyczącym rad gmin). W wyroku z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 505//13, publ. LEX, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, co następuje: „Sąd w składzie orzekającym w sprawie podziela pogląd sądu wojewódzkiego, wedle którego wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu bez ponowienia w tym zakresie wyłożenia projektu do publicznego wglądu, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 Upzp skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko takie prezentowane jest w judykaturze - np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 2012 r. II OSK 1426/12 (LEX nr 1234142) stwierdzono, iż to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne.” (publik. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 stycznia 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 2430/16, w którym Sąd stwierdził, iż: „Podejmując przedmiotową uchwałę w ocenie Sądu, słusznie wskazuje strona skarżąca, że doszło do naruszenia art. 17 pkt 13, w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez wprowadzenie zmian do projektu planu miejscowego przez Wójta Gminy Z., bez ponowienia w niezbędnym zakresie czynności planistycznych. Sąd po dokonaniu analizy tekstu i rysunku projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu oraz opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa [...] podzielił zarzuty skargi. Z analizy tej wynika, że w tekście planu wprowadzono następujące zmiany: (...). W ocenie Sądu, z powyższych zestawień wynika, że zmiany w projekcie planu zostały wprowadzone przez organ wykonawczy gminy po jego wyłożeniu do publicznego wglądu. Są one konsekwencją zmiany prowadzenia polityki przestrzennej przez władze gminy, w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym. Podkreślenia wymaga, że wprowadzone zmiany dotyczyły: przeznaczenia terenu, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania, w tym linii zabudowy, a także ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenów, jak również zmian w zakresie zasad

modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Sąd podziela stanowisko skarżącego, że w zaistniałej sytuacji konieczne było ponowne wyłożenie tak zmienionego projektu planu, po to, aby osoby, których to dotyczy mogły przedstawić swoje racje, co do takiego sposobu zagospodarowania ich nieruchomości. Zdaniem Sądu, naruszono w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego tj. art. 17 pkt 13, w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p. W niniejszej sprawie, dokonane zmiany nie miały charakteru jednostkowego, niewywierającego wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości. Wprowadzone zmiany miały charakter ogólny i mogą generować sytuację istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. W tym zakresie powtórzenie czynności planistycznych należało uznać za konieczne (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 2012 r., sygn. II OSK 1426/12, LEX nr 1234142). Nie można zgodzić się ze stanowiskiem organu gminy Z., że wprowadzone zmiany miały charakter: nieistotny, doprecyzowujący, porządkowy, mający na celu zwiększenie czytelności planu miejscowego. Sąd uwzględnił w ocenie wprowadzonych zmian kryteria: bardzo dużej skali zmian, stopnia modyfikacji treści planu w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że "Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 2360/14, LEX nr 2083492). Nie można także zgodzić się z argumentem organu gminy, że wprowadzenie zmian doprecyzowujących i zwiększających czytelność ustaleń planu nie wymagało ponowie czynności planistycznych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że przepisy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego posługują się językiem specjalistycznym, w skład którego wchodzi liczne pojęcie techniczne, które mogą być niezrozumiałe dla adresatów planu. Nakłada to na organ gminy zachowanie szczególnej staranności w zapewnieniu możliwości zapoznania się z tak licznymi zmianami, nawet jeżeli w ocenie organu gminy mają one charakter doprecyzowujący przepisy planu. Brak ponownego wyłożenia do publicznego wglądu, ograniczył w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach zagospodarowania przestrzennego gminy. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie. Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tak rozumiana partycypacja

publiczna w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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 społeczności lokalnej. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie wyżej przytoczone okoliczności wskazują, że zaskarżona uchwała w części skazanej w sentencji wyroku jest sprzeczna z prawem na skutek istotnego naruszenia wskazanych wyżej przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Dlatego też na podstawie art. 28 ustawy, oraz art. 91 ust. 1 w zw. z art. 94 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 147 § 1 p.p.s.a. należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części.” (publik. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto, wskazać należy na analogie niniejszej sprawy ze sprawą zakończoną prawomocnym orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 marca 2024 r. w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 2231/23 w którym Sąd ten stwierdził wprost, iż: „Pomimo braku uwag, nie dokonując jakiegokolwiek ponowienia czynności proceduralnych, zmieniony, w sposób istotny, projekt planu miejscowego, został przedłożony Radzie Gminy Młodzieszyn do uchwalenia, a następnie został on przez tę radę przyjęty. Sąd w pełni podziela stanowisko Wojewody, zgodnie z którym bez względu na to, czy zmiany nastąpiły w wyniku uwzględnienia uwag złożonych do wyłożonego projektu planu, czy też ze względu na zmianę polityki przestrzennej prowadzonej przez władze gminy, zmieniony projekt planu wymagał ponowienia czynności proceduralnych zwłaszcza, że zmiany dotyczą ustaleń odnoszących się do szeregu określonych w planie terenów. Zaniechanie ponownego wyłożenia zmienionego projektu planu oznacza, że plan uchwalono w innym brzmieniu niż jego projekt wyłożony do publicznego wglądu, a tym samym pozbawiono właścicieli nieruchomości, mieszkańców oraz innych zainteresowanych podmiotów możliwości wypowiedzenia się na temat planowanych rozwiązań przestrzennych. Z tych wszystkich względów należało uznać, że zaskarżona uchwała zapadła z naruszeniem art. 17 pkt 9, 11 i 13 i art. 19 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w całości.”.

Stanowisko judykatury odnaleźć możemy także w doktrynie:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 189 teza 24. do art. 17: „*W orzecznictwie*

sądów administracyjnych podkreśla się różnice w zakresie skutków procesowych wynikających z przepisów art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 u.p.z.p. Interpretując te przepisy, co podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny, trzeba mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Są to uwagi o charakterze indywidualnym zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek i jako takie mogą być uwzględniane przez organ wykonawczy gminy w trybie art. 17 pkt 13, tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, o którym mowa w art. 19 ust. 1, wówczas gdy ma się do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny, często zmiany leżące w interesie jednych naruszają interesy innych właścicieli- i, jeżeli dokonywane są arbitralnie przez organ wykonawczy gminy, powodują, że ci, którzy są w opozycji do zmian, tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan. W treści przepisów art. 17 pkt 13 i art. 19, nakazując ponowienie uzgodnień lub czynności, ustawodawca zawarł zwrot "w zakresie niezbędnym"; przy ocenie niezbędności należy ważyć interesy zainteresowanych stron.”;

- Plucińska – Filipowicz Alicja (red.), Wierzbowski Marek (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz LEX 2021, do art. 19: „Stwierdzenie przez radę gminy istnienia konieczności dokonania zmian w przedstawionym projekcie planu miejscowego może być efektem inicjatywy samej rady, a także czynności organu wykonawczego w trakcie procedury planistycznej. Nie są to przy tym tylko przesłanki dotyczące uwzględnienia bądź nieuwzględnienia uwag. Mogą bowiem zaistnieć również inne przesłanki, które według rady będą determinowały zmianę przedstawionego projektu planu, np. zamiar przeznaczenia określonego w planie terenu planistycznego na inny cel, zmiana parametrów zabudowy czy też wprowadzenie bardziej rygorystycznych zapisów dotyczących kształtowania zabudowy. Powyższe oznacza, że proponowane przez radę zmiany mogą być daleko idące. Oczywiście powody ich wprowadzenia do projektu planu muszą być w sposób szczegółowy i przekonujący uzasadnione oraz mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Nie powinny one zatem nosić cech dowolności. Rada gminy powinna bowiem działać na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), a także z uwzględnieniem zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).”;
- Igor Zachariasz Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 192, 193 do art. 19: „O zakresie ponowienia procedury w związku ze stwierdzeniem przez gminę konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu, zwłaszcza etapów określonych w art. 17 pkt 9, 11 i 12 u.p.z.p., decydować powinna zatem z jednej strony analiza zmian zgłoszonych przez radę,

z drugiej strony funkcja uwag, którą jest ujawnianie interesów i rozwiązywanie potencjalnych konfliktów w zakresie zagospodarowania przestrzennego na etapie sporządzania planu miejscowego; ocena w tym zakresie należy do organu wykonawczego gminy.”.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury i doktryny wynika, że wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu miejscowego wymaga ponownienia jego wyłożenia do publicznego wglądu. Brak ponownego wyłożenia zmienionego w istotny sposób projektu planu miejscowego stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w wadliwej części.

W przedmiotowej sprawie po wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu wprowadzono istotne zmiany ograniczające możliwości realizacji zabudowy w granicach terenów oznaczonych symbolami 1U-P i 2U-P, które nie wynikały ze złożonych uwag, zaś tak zmieniony projekt planu, bez ponownienia czynności proceduralnych, został przedłożony Radzie Miasta Otwocka do uchwalenia, a następnie został przez tę Radę przyjęty.

Powyższe stanowisko organu nadzoru wynika z faktu dokonania szczegółowej analizy porównawczej projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dostępnego na stronie BIP Miasta Otwocka pod adresem: <https://bip.otwock.pl/?bip=2&cid=1405&id=28823>, tj. wersji projektu powtórnie wyłożonej do publicznego wglądu z ostateczną wersją uchwały podjętej podczas XXXIV sesji Rady Miasta Otwocka 25 marca 2026 r. i przekazanej celem dokonania oceny jej zgodności z przepisami prawnymi, w trybie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Fragment projektu przedmiotowego planu wyłożony do publicznego wglądu w dniach od 25 czerwca do 16 lipca 2025 r.



Wyznaczone nowe linie zabudowy względem terenu oznaczonego symbolem ZP



Fragment planu miejscowego

Dokonując porównania obu wersji stwierdzono, iż w stosunku do projektu planu miejscowego podlegającemu wyłożeniu do publicznego wglądu dokonano zmian polegających na:

- 1) **wprowadzeniu na rysunku planu miejscowego niewyznaczonych wcześniej, nieprzekraczalnych linii zabudowy w granicach terenów oznaczonych symbolami 1U-P i 2U-P określonych względem terenu oznaczonego symbolem ZP;**
- 2) zmianie usytuowania drogi oznaczonej symbolem 5KDD i wydzieleniu nowego terenu oznaczonego symbolem 3U (która wynikała z rozpatrzenia uwag przez Prezydenta Miasta Otwocka).

Z dokumentacji prac planistycznych wynika, iż w trakcie drugiego wyłożenia projektu planu miejscowego, 30 lipca 2025 r. **wpłynęła uwaga dotycząca likwidacji terenu oznaczonego symbolem ZP**. Tymczasem Prezydent Miasta Otwocka nie tylko nie uwzględnił tej uwagi, **to dodatkowo ustalił od tego terenu istotne ograniczenia w zabudowie w związku z usytuowaniem na terenach 1U-P i 2U-P nowych nieprzekraczalnych linii zabudowy**.

W odpowiedzi na pismo organu nadzoru z 14 kwietnia 2026 r. znak: WP-I.4130.475.2026, stanowiących element postępowania wyjaśniającego, Prezydent Miasta Otwocka w piśmie z 17 kwietnia 2026 r. znak: WPP.6721.7.2023 wskazał, iż: „(...) *Mając na względzie, iż w czasie obydwu wyłożeń projektu Planu wielokrotnie podkreślano i tłumaczono rolę planowanego rowu odwadniającego, konieczność jego realizacji w przebiegu zgodnym z naturalną dolinką w formie rowu otwartego oraz konieczność zabezpieczenia dolinki przed zabudową w celu skutecznego odwodnienia zabudowującego się obszaru planu, sporządzając projekt Planu **uzupełnił** rysunek planu o nieprzekraczalne linie zabudowy wzdłuż terenu ZP i skierował projekt Planu na sesję Rady Miasta, **bez kolejnego powtórzenia procedury wyłożenia projektu Planu do wglądu publicznego.**”.*

Organ nadzoru wskazuje, że w ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. linie zabudowy stanowią element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu. Linie te zawarte w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej, w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", **na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca**. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków. Należy przy tym zauważyć, że wprowadzenie nieprzekraczalnej linii zabudowy ogranicza możliwości realizacji budynków, zawężając go do konkretnej przestrzeni w obrębie wyznaczonych linii zabudowy, co wprost wpływa na wprowadzenie dodatkowych

ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, w sposób istotny zawężając obszar realizacji budynków, a tym samym wpływając bezpośrednio na sposób wykonywania prawa własności.

Zdaniem organu nadzoru, jeżeli tak istotne zmiany wprowadzone przez organ wykonawczy gminy dotyczące zasad sytuowania zabudowy, to w odniesieniu do terenów objętych tymi zmianami, konieczne było ponowne wyłożenie tak zmienionego projektu planu, po to, by każdy kto będzie zainteresowany projektowanymi rozwiązaniami przestrzennymi miał możliwość odniesienia się do nich. Postępując w inny sposób naruszono w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku istotnym naruszeniem art. 17 pkt 9, pkt 11, pkt 13 i pkt 14, art. 19 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, w tej części.

Zaniechanie ponownego wyłożenia do publicznego wglądu tak zmienionego projektu planu miejscowego oznacza, że plan uchwalono w innym brzmieniu niż projekt podlegający partycypacji społecznej, a tym samym pozbawiono właścicieli nieruchomości, mieszkańców oraz innych zainteresowanych podmiotów możliwości wypowiedzenia się na temat planowanych rozwiązań przestrzennych.

Biorąc pod uwagę powyższe, **dokonanie zmian w zakresie linii zabudowy, oznacza konieczność stwierdzenia nieważności całych jednostek terenowych.**

Organ nadzoru wskazuje, iż poprzez brak ponownego wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu dla terenów objętych zmianami, gwarancja udziału czynnika społecznego, w najważniejszych dla całej społeczności sprawach, jakim są bezsprzeczne kwestie zagospodarowania przestrzennego gminy, została znacznie ograniczona, czy wręcz uniemożliwiona. Gwarancję ochrony praw osób, których interesy mogą zostać naruszone przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi nie tylko ustawowo określony tryb postępowania. **Gwarancją taką jest przede wszystkim rzeczywista, a nie pozorna możliwość wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie. Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie gwarantowany ustawowo tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli i wspólnoty samorządowej nie spełnił swej roli.**

W tej sytuacji uznać należy, iż osoby zainteresowane ustaleniami planu, pozbawione zostały w ten sposób ochrony swoich interesów (kwestia partycypacji społecznej w procedurze tworzenia planu miejscowego). Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc

przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwość organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności. Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. W tym miejscu zwrócić należy uwagę na fakt, iż interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250-251).

Kwestia podejmowania czynności proceduralnych związanych m.in. z koniecznością ponowienia wyłożenia projektu aktu planowania przestrzennego, w tym nawet odnosząca się do studium, niebędącego aktem prawa miejscowego, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury wyrażonego m.in. w wyrokach (wszystkie publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych):

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 grudnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1629/09, w którym Sąd stwierdził: *„Należy podzielić pogląd Sądu pierwszej instancji, że niezbędne jest w procesie planistycznym przestrzeganie obowiązku wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu. Wprowadzone zmiany do projektu wynikające z rozpatrzenia uwag wymaga ponowienia uzgodnień (art. 17 pkt. 13 w związku z art. 19 ust. 1). O ile dochodzi do istotnych zmian projektu studium tak jak tej sprawie, to projekt taki należy ponownie uzgodnić i zaopiniować z właściwymi jednostkami i instytucjami o których mowa w art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także należy taki projekt ponownie wyłożyć do publicznego wglądu umożliwiając dyskusję oraz wnoszenie uwag. Mimo, iż w/w przepisy odnoszą się do planu zagospodarowania przestrzennego, to w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego mają zastosowanie również do projektu studium. Pogląd skarżącej Gminy, iż nie trzeba powtarzać sekwencji tych czynności nawet w sytuacji dokonywania istotnych zmian w projekcie studium nie zasługuje na uwzględnienie. Trzeba pamiętać, że wykładnia gramatyczna,*

*choć ważna, to nie jest jedyną prowadzącą do poszukiwania istoty regulacji zawartej w konkretnej normie prawnej. Dość często aby prawidłowo wyłożyć określoną normę trzeba sięgnąć do innych metod wykładni: systemowej, funkcjonalnej. Określony przepis prawa funkcjonuje w systemie prawa i jego znaczenie winno być odczytywane łącznie z innymi przepisami i celami jakie ustawodawca chce osiągnąć przez ustanowioną regulację prawną. Jeżeli tak, to rzeczywiście znaczenie przepisu art. 17 pkt. 13 w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może być inne niż wynikało by to z jego literalnego brzmienia. Przede wszystkim, trzeba mieć na uwadze charakter uwag wnoszonych do projektu i wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym co powoduje konflikt interesów tak jak ma to miejsce w tej sprawie. Stąd też w/w normy mogą mieć również zastosowanie do projektu studium. Zatem wykładnia systemowa jak i funkcjonalna w/w przepisów w powiązaniu z przepisem § 9 pkt. 15 powołanego wyżej rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2004 r. prowadzi do takich wniosków, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy po uwzględnieniu tak dużej ilości wniosków należało powtórzyć niektóre procedury w procesie uchwalania studium. **Niezbędne jest zatem podjęcie sekwencji czynności wymaganych do uchwalenia studium co gwarantuje możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania, pośrednią kontrolę legalności przyjmowanych rozwiązań w projekcie w granicach uzyskiwanych uzgodnień i opinii. Naruszenie tego trybu wynikającego z art. 11 stanowi istotne naruszenie prawa. Mając powyższe na uwadze przyjąć zatem należy, że w tej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania studium (art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) a to pozwalało odnieść te naruszenia do całości zaskarżonej uchwały.”.***

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1608/17;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 stycznia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1179/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 27 listopada 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Po 706/19;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 21 marca 2019 r. w sprawie sygn. akt II SA/Łd 27/19, dod. publ. Legalis Numer 1895474;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 23 lipca 2009 r. w sprawie sygn. akt II SA/Op 66/09, dod. publ. Legalis Numer 221665.

Z przytoczonego powyżej stanowiska judykatury wynika sposób rozumienia partycypacji społecznej w procesie sporządzania uchwał z zakresu planowania przestrzennego. Przechodząc

na grunt niniejszej sprawy należy zaznaczyć, iż po wprowadzeniu zmian, nie dokonując jakiegokolwiek ponownienia czynności proceduralnych, zmieniony **w sposób istotny**, projekt uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został uchwalony przez Radę Miasta Otwocka, bez ponownego wyłożenia, co oznacza, iż osoby zainteresowane zapoznane zostały z zasadniczo różnymi ustaleniami planistycznymi, co oznacza kwalifikowane, a więc istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

W tej sytuacji ponownie należy wskazać, iż doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Otwocka w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1U-P i 2U-P. Stwierdzając nieważność uchwały w zakresie całych jednostek terenowych, 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., przede wszystkim w jej art. 17 pkt 9, pkt 11 i pkt 13 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 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w wadliwie procedowanej części.

Istotność naruszenia trybu sporządzania 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.

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).

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.”*

Za „nieistotne” naruszenia prawa zaś 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.

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.

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 XXXIV/369/26 Rady Miasta Otwocka z 25 marca 2026 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów ew. 244 i 251”, w części ustaleń, o których mowa w *petitum* 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.

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/