



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 grudnia 2024 r.

WP-I.4131.236.2024

Rada Gminy Stupsk

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 i 1572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/29/2024 Rady Gminy Stupsk z 29 listopada 2024 r. *zmieniająca uchwałę Nr LVIII/322/2023 Rady Gminy Stupsk z dnia 31 sierpnia 2023 r. zmieniającą uchwałę Rady Gminy Stupsk w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego fragmenty obrębów geodezyjnych Dąbek, Wyszyny Kościelne i Zdroje w gminie Stupsk.*

Uzasadnienie

Na sesji 29 listopada 2024 r. Rada Gminy Stupsk podjęła uchwałę Nr VIII/29/2024 *zmieniająca uchwałę Nr LVIII/322/2023 Rady Gminy Stupsk z dnia 31 sierpnia 2023 r. zmieniającą uchwałę Rady Gminy Stupsk w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego fragmenty obrębów geodezyjnych Dąbek, Wyszyny Kościelne i Zdroje w gminie Stupsk.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 14 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 6 grudnia 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Stupsk z 5 grudnia 2024 r., znak: ORG.0711.13.2024.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i ust. 2, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Stupsk zawiadomienia z 11 grudnia 2024 r., znak: WP-I.4131.236.2024.

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 (opcjonalnie jego zmiany). Uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), 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 (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), 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 (opcjonalnie jego zmiany), powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej. **Załącznik graficzny 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 (opcjonalnie jego zmiany)**.

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. **Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu**

miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem (opcjonalnie jego zmianą) będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie dotyczącym jednoznacznego wyznaczenia granic obszaru objętego projektem planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) na załączniku graficznym, znajduje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 828/11, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(...) rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie*
- w załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych.” (publ. LEX nr 1109878);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 16 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 607/11, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Zauważyć więc przyjdzie, że zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 14 ust. 2 ustawy stanowi, iż integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Skoro ustawa wyraźnie stanowi, że załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może w sposób dowolny zmienić granic terenu objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10 - Lex nr 694436). Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie tylko więc inicjuje procedurę planistyczną, ale wyznacza również zakres planu miejscowego w granicach określonych w załączniku do tej uchwały i z tego też względu kształtuje ona przebieg dalszej procedury planistycznej.”* (publ. LEX nr 1134771);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10,

teza 1, 2 i 3: „1. Skoro u.p.z.p. wyraźnie stanowi, iż załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i nie może decydować czy istnieje potrzeba sporządzenia takiego załącznika graficznego, czy nie, w zależności od charakteru zmian, które zamierza wprowadzić do planu miejscowego. Wykładnia celowościowa art. 14 ust. 2 u.p.z.p. nie może prowadzić do wniosków, które pozostają w oczywistej sprzeczności z jego wykładnią językową. 2. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany. Ustawa nie określa wymagań co do skali mapy, która stanowić ma taki załącznik. Wyznaczenie tych granic na odpowiedniej mapie powinno jednak być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. 3. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest lokalizacja inwestycji celu publicznego.” (publ. LEX nr 694436).

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością uregulowanego w ustawie trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc

zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Uchwała intencyjna stanowi 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 winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny na załączniku graficznym do uchwały inicjującej proces sporządzania takiego planu.**

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy wskazać, iż Rada Gminy Stupsk 29 listopada 2024 r. podjęła uchwałę Nr VIII/29/2024 *zmieniająca uchwałę Nr LVIII/322/2023 Rady Gminy Stupsk z dnia 31 sierpnia 2023 r. zmieniającą uchwałę Rady Gminy Stupsk w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego fragmenty obrębów geodezyjnych Dąbek, Wyszyny Kościelne i Zdroje w gminie Stupsk*, postanawiając w:

- § 1, że: „Zmienia się Uchwałę Nr LVIII/322/2023 Rady Gminy Stupsk z dnia 31 sierpnia 2023 roku zmieniającą Uchwałę Rady Gminy Stupsk w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego fragmenty obrębów geodezyjnych Dąbek, Wyszyny Kościelne i Zdroje w gminie Stupsk **w zakresie obszaru objętego opracowaniem oraz w zakresie ustalenia podziału obszaru opracowania na ewentualne etapy sporządzania i uchwalania planu miejscowego.**”;
- § 2, że: „Zmienia się załącznik nr 1 do Uchwały Nr LVIII/322/2023 Rady Gminy Stupsk z dnia 31 sierpnia 2023 roku - **nowa granica opracowania przedstawiona jest na załączniku nr 1 do niniejszej Uchwały wraz ze wskazaniem poszczególnych etapów sporządzania i uchwalania planu miejscowego.**”.

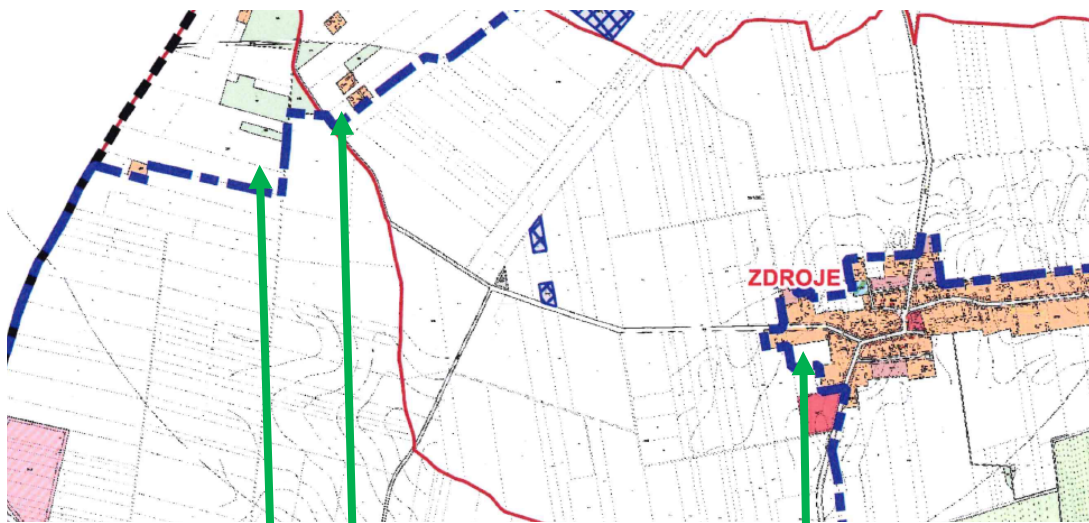
Z nowego brzmienia załącznika graficznego nr 1 do niniejszej uchwały wynika, że **w wyznaczonych na nim granicach nowego obszaru objętego sporządzaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,** oznaczono **obszary** opisane w jego legendzie, jako:

- wyłączone z opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- **powiększenie obszaru opracowania;**
- **ewentualne etapów sporządzania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: Etap 1, Etap 1A, Etap 2, Etap 2A.**

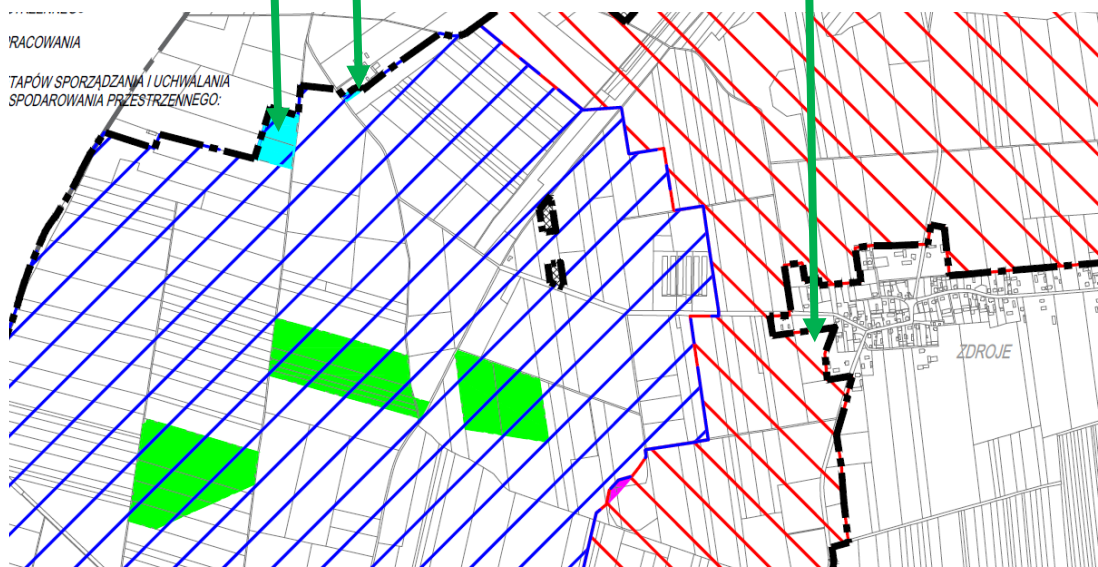
Ponadto, z załącznika nr 1 do niniejszej uchwały wynika, że:

- wyznaczono **nową granicę obszaru objętego sporządzanym planem, poprzez jego powiększenie o dwa obszary** zmieniające jego północną granicę, w obrębach geodezyjnych Dąbek i Zdroje, w **granicach Etapu 1**, które wyróżniono za pomocą oznaczenia graficznego przyjętego w legendzie dla **nowych obszarów powiększających obszar planu** oraz wyznaczono **jeden obszar zmieniający jego wschodnią granicę, w obrębie geodezyjnym Zdroje, w granicach Etapu 2, którego to obszaru nie wyróżniono za pomocą oznaczenia dla nowych obszarów powiększających obszar planu, a który również faktycznie powiększa ten obszar:**

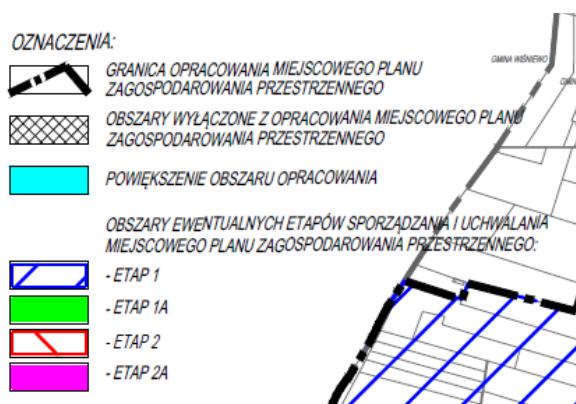
załącznik graficzny nr 1 do uchwały zmieniającej Nr LVIII/322/2023:



załącznik graficzny nr 1 do uchwały zmieniającej Nr VIII/29/2024:



- w granicach obszaru Etapu 1 wyznaczono obszary Etapu 1A, zaś w granicach obszaru Etapu 2 wyznaczono obszar Etapu 2A, pomimo przyjętych w legendzie odrębnych oznaczeń graficznych dla każdego z tych etapów:



Biorąc pod uwagę ustalenia uchwały, dotyczące nowej granicy obszaru planu oraz granic podziału obszaru planu na *ewentualne* etapy sporządzania i uchwalania planu miejscowego oraz ustalenia przedstawione na załączniku graficznym nr 1 do niniejszej uchwały, należy stwierdzić, iż:

- załącznik graficzny nr 1 do niniejszej uchwały zawiera wzajemnie sprzeczne ustalenia pomiędzy jego rysunkiem a legendą, dotyczące powiększenia obszaru planu, w związku z **wyznaczeniem nowego obszaru planu wzdłuż jego wschodniej granicy, którego nie wyróżniono za pomocą oznaczenia przyjętego w legendzie dla nowych obszarów powiększających obszar planu;**
- ustalenia uchwały, jak też legendy załącznika nr 1 do uchwały, dotyczące podziału obszaru planu na etapy jego sporządzania i uchwalania, są niejednoznaczne i wzajemnie sprzeczne, bowiem w § 1 uchwały oraz w oznaczeniach graficznych przyjętych w legendzie zamieszczonej na załączniku nr 1 do uchwały ustalono, że są to **ewentualne** etapy, co oznacza, że **podział obszaru planu na etapy jego sporządzania i uchwalania nie ma mocy wiążącej**, lecz ma charakter postulatyczny, podczas gdy z ustaleń § 2 uchwały wynika, że na załączniku nr 1 wskazano **etapy**, a nie na *ewentualne* etapy sporządzania i uchwalania planu, co z kolei wskazuje, że podział ten należy traktować, jako obowiązujący;
- nie określono w jednoznaczny sposób obszarów *ewentualnych* etapów sporządzania i uchwalania planu, w związku z brakiem wyłączenia obszaru etapu 1A z obszaru etapu 1 oraz brakiem wyłączenia obszaru etapu 2A z obszaru etapu 2, pomimo przyjęcia w legendzie odrębnych oznaczeń graficznych dla każdego z tych etapów, co oznacza tym samym, że na załączniku nr 1 do uchwały, obszary etapu 1A stanowią jednocześnie obszar etapu 1, a obszar etapu 2A stanowi jednocześnie obszar etapu 2, co również wskazuje, że etapy 1 i 1A, jak też etapy 2 i 2A mogą stanowić jeden obszary tych samych etapów, które mogą być uchwalane jednocześnie.

Podsumowując należy stwierdzić, iż zarówno nowy, powiększony obszar objęty sporządzanym planem, jak też jego podział na etapy jego sporządzania, nie zostały określone w uchwale w jednoznaczny sposób, bowiem z jej ustaleń nie wynika, w jakich granicach lub etapach ma być ostatecznie sporządzany plan miejscowy, a tym samym w przedmiotowej uchwale **nie dokonano jednoznacznej identyfikacji obszarów objętych przyszłym planem miejscowym.** Powyższe, w istotny sposób, narusza dyspozycję art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., co stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym uchwała taka nie może wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego, co do faktycznych jego granic.

Przyjmując bowiem, że uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego, **to dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy posługuje się nią, np. informując mieszkańców, właścicieli działek, a także podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego o podejmowanych czynnościach planistycznych, określonych w art. 17 ustawy o p.z.p. Wszystkie ww. podmioty winny mieć świadomość co do faktu, jakie są faktyczne granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, bo tylko w odniesieniu do ściśle określonego obszaru, odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie.** Skoro podstawową rolę uchwały o przystąpieniu jest określenie granic przyszłego planu miejscowego, **to należy w sposób jednoznaczny zidentyfikować te granice. Nie może zatem istnieć jakakolwiek wątpliwość co do faktycznych intencji w zakresie dokonywanych zmian, dotyczących granic tego samego obszaru objętego przyszłym planem miejscowym.**

Reasumując, należy stwierdzić, że w tym przypadku nie jest możliwe kontynuowanie procedury sporządzania planu miejscowego, w brzmieniu nadanym na podstawie uchwały Nr VIII/29/2024 Rady Gminy Stupsk z 29 listopada 2024 r., przede wszystkim **z uwagi na wskazane sprzeczności dotyczące granic obszaru sporządzanego planu, bądź jego etapów, których będą dotyczyć kolejne części sporządzanego planu miejscowego – należy uznać, iż uchwała, w tym zakresie, istotnie narusza art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p.**

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że **uchwała jest niewykonalna z uwagi na brak możliwości sporządzania planu miejscowego w oparciu o różne procedury.**

W tym miejscu należy zauważyć, iż procedurę sporządzania niniejszego planu miejscowego rozpoczęto uchwałą Nr XLIX/267/2022 Rady Gminy Stupsk z 25 listopada 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego fragmenty obrębów geodezyjnych Dąbek, Wyszyny Kościelne i Zdroje w gminie Stupsk, która została zmieniona uchwałą Nr LVIII/322/2023 Rady Gminy Stupsk z 31 sierpnia 2023 r. zmieniająca Uchwałę Rady Gminy Stupsk w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego fragmenty obrębów geodezyjnych Dąbek, Wyszyny Kościelne i Zdroje w gminie Stupsk, w zakresie m.in. powiększenia obszaru planu poprzez wyznaczenie jego nowej granicy na załączniku nr 1 do uchwały.

Na sesji 29 listopada 2024 r. Rada Gminy Stupsk podjęła uchwałę Nr VIII/29/2024 zmieniająca uchwałę Nr LVIII/322/2023 Rady Gminy Stupsk z dnia 31 sierpnia 2023 r. zmieniającą uchwałę Rady Gminy Stupsk w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego fragmenty obrębów geodezyjnych Dąbek, Wyszyny Kościelne i Zdroje w gminie Stupsk, w zakresie kolejnego powiększenia obszaru planu oraz jego podziału na ewentualne etapy sporządzania i uchwalania planu miejscowego, którego nowa granica wraz z planowanym podziałem na etapy została przedstawiona na załączniku nr 1 do uchwały.

Biorąc pod uwagę datę rozpoczęcia procedury sporządzania planu miejscowego, tj. 25 listopada 2022 r. oraz daty kolejnych zmian uchwały intencyjnej wprowadzonych uchwałami z 31 sierpnia 2023 r. i 29 listopada 2024 r., powiększającymi obszar objęty planem, należy wskazać, iż:

- dla obszaru planu, wyznaczonego na załącznikach nr 1 do uchwał Nr XLIX/267/2022 i Nr LVIII/322/2023, procedura jego sporządzania winna być oparta o przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące przed ich nowelizacją, tj. obowiązującą do 24 września 2023 r.;
- dla obszarów, o które został powiększony obszar planu, wyznaczonych na załączniku nr 1 do uchwały Nr VIII/29/2024 oraz dla obszaru, o który został faktycznie powiększony obszar planu, ale którego nie wyróżniono na załączniku nr 1 do uchwały, procedura sporządzania planu winna być oparta o przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące od 24 września 2023 r., tj. po ich nowelizacji wynikającej z ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwaną dalej „ustawą zmieniającą”;
- dla obszaru planu wyznaczonego na załączniku nr 1 do uchwały Nr VIII/29/2024, obejmującego obszar w granicach wyznaczonych na załączniku nr 1 do uchwały

Nr LVIII/322/2023, procedura jego sporządzenia winna być oparta o przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące przed ich nowelizacją, tj. do 24 września 2023 r.

Powyższe oznacza, że dla obszaru planu w granicach **przed i po jego powiększeniu**, wyznaczonego na załączniku nr 1 do uchwały Nr VIII/29/2024, **sporządzanie planu miejscowego oparto jednocześnie o różne procedury, tj. określone w przepisach ustawy o p.z.p. przed i po ich nowelizacji**, w tym dotyczące opracowywania i uchwalenia planów miejscowych, o których mowa m.in. w art. 67 ustawy zmieniającej. W związku z powyższym, **z uwagi na brak możliwości sporządzania planu miejscowego w oparciu o różne procedury, uchwała jest niewykonalna**. Organ nadzoru wskazuje, że rozpoczęcie sporządzania planu miejscowego w oparciu o różne procedury stanowi o istotnym naruszeniu zasad jego sporządzania, a tym samym podstawę do samoistnego stwierdzenia nieważności uchwały.

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 stwierdzenia 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 ograny 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.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VIII/29/2024 Rady Gminy Stupsk z 29 listopada 2024 r. zmieniająca uchwałę Nr LVIII/322/2023 Rady Gminy Stupsk z dnia 31 sierpnia 2023 r. zmieniającą uchwałę Rady Gminy Stupsk w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego fragmenty obrębów geodezyjnych Dąbek, Wyszyny Kościelne i Zdroje w gminie Stupsk, 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/