



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 marca 2025 r.

WP-I.4131.42.2025

Rada Gminy Winnica

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 IX/54/2025 Rady Gminy Winnica z 10 marca 2025 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Winnica, w rejonie ulicy Pułtuskiej”*.

Uzasadnienie

Na sesji 10 marca 2025 r. Rada Gminy Winnica podjęła uchwałę Nr IX/54/2025 *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Winnica, w rejonie ulicy Pułtuskiej”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 i art. 34 ust. 1 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.”*, a także art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 14 marca 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Winnica z 14 marca 2024 r., znak: OR.0008.3.2025.IB(3), bez jakiegokolwiek dokumentacji planistycznej.

W wyniku dokonanej oceny prawnej, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów art. 14 ust. 1 i ust. 2, art. 17 w związku z art. 20 ust. 1 i 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., z uwagi na brak przeprowadzenia stosownej procedury planistycznej, co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego. Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Winnica zawiadomienia z 18 marca 2025 r., znak: WP-I.4131.42.2025.

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. (w brzmieniu przed nowelizacją), kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz 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, procedury planistycznej.

Zgodnie z 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.

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.

Należy wskazać, iż 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, szczegółowo 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.

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** (opcjonalnie jego zmiany zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p.).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego.

Tymczasem w tym przypadku, **Rada Gminy Winnica w ogóle nie podjęła nowej uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Winnica, w rejonie ulicy Pułtuskiej (vide art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p.), a także w ogóle nie przeprowadziła procedury planistycznej, o której mowa w art. 17 ustawy o p.z.p.**

W tym miejscu wskazać należy, że przywołana w podstawie prawnej uchwała „nr XXIII/179/2021 Rady Gminy Winnica, z dnia 26 kwietnia 2021 roku, w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu

geodezyjnego Winnica, w rejonie ulicy Pułtuskiej”, a także przeprowadzona na jej podstawie procedura planistyczna została zakończona podjęciem przez Radę Gminy Winnica uchwały Nr VII/42/2024 z 18 grudnia 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Winnica, w rejonie ulicy Pułtuskiej”, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 30 grudnia 2024 r. pod poz. 13285, co oznacza, iż została ona już niejako „skonsumowana” w ramach ww. uchwały.

Jednocześnie wskazać należy, iż organ nadzoru wydał rozstrzygnięcie nadzorcze z 28 stycznia 2025 r., znak: WP-I.4131.267.2024, stwierdzające nieważność uchwały VII/42/2024 Rady Gminy Winnica z 18 grudnia 2024 r., w zakresie ustaleń § 21 oraz § 23 pkt 8, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 29 stycznia 2025 r. pod pozycją 1116.

Stosownie do art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały w sprawie m.in. planu miejscowego, stanie się prawomocne, czynności o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu z przepisami prawnymi.

Powyższy przepis, jako wyjątek od zasady określonej w art. 27 ustawy o p.z.p., upoważnia organy gminy do ponownego procedowania nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który został już uchwalony, jednakże został on objęty prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym organu nadzoru (analogicznie: prawomocnym orzeczeniem właściwego miejscowego sądu administracyjnego), jednakże tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do doprowadzenia do zgodności z przepisami prawnymi.

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, że rozpoczęta procedura planistyczna na podstawie art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., winna co do zasady zostać *skonsumowana* tylko raz, w formie podjęcia końcowej uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Innymi słowy, w ramach jednej procedury planistycznej rozpoczętej podjęciem konkretnej uchwały przystąpieniowej, można co do zasady dokonać uchwalenia tylko jednego planu miejscowego w granicach obszaru objętego tym przystąpieniem. Powyższe wynika z przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., który wprost stanowi, że każda zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymaga dokonania w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego. Tym samym brak podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian.

Z ustawy o p.z.p. nie wynika jakakolwiek możliwość wielokrotnego wykorzystania, raz już rozpoczętej, procedury planistycznej na potrzeby wielokrotnego podejmowania uchwał

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ww. ustawy.

Wyjątkiem od powyższej reguły jest art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., który ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do uchwały, co do której stwierdzono jej nieważność odpowiednio - w części, bądź całości.

Z ww. przepisu wynika zatem możliwość niejako „ponownego” procedowania nad raz już uchwalonym planem miejscowym, jednakże tylko w takim zakresie, jaki wynika z uprzedniego stwierdzenia nieważności, z obowiązkiem ponowienia określonych czynności wynikających z dyspozycji art. 17 i nast. ustawy o p.z.p.

Dla przykładu, jeżeli rada gminy w sposób niewłaściwy dokonała rozstrzygnięcia co do uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy, to ponowienie procedury planistycznej w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do stanu zgodności z przepisami prawa będzie oznaczało obowiązek ponownego głosowania nad tymi uwagami (tak: wyrok NSA z 8 czerwca 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 467/10, publ. LEX nr 597618).

Z kolei jeżeli stwierdzona zostanie nieważność części uchwały np. w postaci kilku jednostek terenowych, to ponowienie czynności planistycznych, w wyniku których zostanie ponownie podjęta uchwała, odnosić się może jedynie do tychże jednostek terenowych, nie zaś w odniesieniu do pozostałej części uchwały. Przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. upoważnia bowiem do „naprawienia” naruszeń prawa, jedynie w odniesieniu do tej części uchwały, która jest wadliwa, a więc tylko w odniesieniu do części, która była przedmiotem prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego (na zasadzie analogii: prawomocnego orzeczenia sądu). Powyższe oznacza, że pozostała, spełniająca wymogi zgodności z przepisami prawnymi, część planu miejscowego winna wejść w życie i mieć moc obowiązującą, a zatem nie powinna podlegać ponownemu procesowi sporządzania i ponownego uchwalania.

W niniejszej sprawie, przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego, dotyczącego uchwały Nr VII/42/2024 z 18 grudnia 2024 r. były jedynie ustalenia zawarte w jednostkach redakcyjnych uchwały, o których mowa w § 21 i § 23 pkt 8.

Powyższe oznacza, że pozostała część uchwały została, przez organ nadzoru, oceniona jako zgodna z prawem. Tym samym uznano, że uchwała ta, w pozostałym zakresie, spełnia wszelkie wymogi określone przepisami ustawy o p.z.p. zarówno w zakresie zasad jej sporządzenia, a więc w zakresie jej zawartości, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, określonej szczegółowo w ramach art. 15 ustawy o p.z.p., jak i w zakresie trybu jej podejmowania, uregulowanym szczegółowo, w ramach art. 17, a odnoszącym 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. Zatem uchwała Nr VII/42/2024 Rady Gminy Winnica z 18 grudnia 2024 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Winnica, w rejonie ulicy Pułtuskiej*”, z wyłączeniem części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 28 stycznia 2025 r., znak: WP-I.4131.267.2024, wobec braku zaskarżenia ww. aktu nadzoru, spełniała wszelkie wymogi formalne i prawne wynikające z ustawy o p.z.p. i w tej części weszła w życie w związku z jej publikacją w dzienniku urzędowym (Dz. Urz. Woj. Maz. z 30 grudnia 2024 r., poz. 13285). Konsekwencją stwierdzenia nieważności uchwały tylko w części tekstowej było wyeliminowanie ustaleń naruszających w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego, a także wewnętrznej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową uchwały, przy zachowaniu kryterium komunikatywności pozostałych ustaleń planistycznych, które są obowiązujące.

Tymczasem, Rada Gminy Winnica, wbrew przywołanej powyżej dyspozycji art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. podjęła uchwałę Nr IX/54/2025 z 10 marca 2025 r., która **wykracza poza zakres objęty rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego**, bowiem z jej treści wynika, że została ona podjęta w brzmieniu tożsamym z uchwałą Nr VII/42/2024 z 18 grudnia 2024 r., z wyłączeniem części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym.

Wskazać należy ponownie, iż organ nadzoru nie stwierdził nieważności całej uchwały Nr VII/42/2024 z 18 grudnia 2024 r., lecz jedynie ustaleń zawartych w jej § 21 i § 23 pkt 8, co oznacza, że pozostałe ustalenia tej uchwały są obowiązujące, a zatem funkcjonują w obrocie prawnym. Jak wskazano we wcześniejszej części uzasadnienia, skoro nie były one, same w sobie, przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego, to nie mogą być one przedmiotem regulacji w trybie naprawczym wynikającym z art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. Regulacja w tym zakresie oznacza istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż istnienie w obrocie prawnym dwóch aktów normatywnych, regulujących tę samą kwestię, jest niedopuszczalne. Wynika to z podstawowych reguł legislacyjnych i z samej logiki systemu źródeł prawa, który powinien być spójny i uporządkowany. Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Organ nadzoru wskazuje, że przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to: akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę zastrzeżoną do kompetencji innych organów; układ aktu powinien być przejrzysty; dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń

stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie, redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji.

W tym miejscu ponownie wskazać należy, że przywołana w podstawie prawnej uchwała intencyjna Nr XXIII/179/2021 Rady Gminy Winnica z 26 kwietnia 2021 r., a także przeprowadzona na jej podstawie procedura planistyczna została zakończona podjęciem przez Radę Gminy Winnica uchwały Nr VII/42/2024 z 18 grudnia 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Winnica, w rejonie ulicy Pułtuskiej”, **co oznacza, że uchwała Nr IX/54/2025 z 10 marca 2025 r. została podjęta bez przeprowadzenia stosownej procedury planistycznej, o której mowa w art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 17 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.**

Powyższe znajduje wprost swoje potwierdzenie w piśmie Wójta Gminy Winnica z 14 marca 2025 r. znak: OR.0008.3.2025.IB, który stwierdził, iż: „(...) Działając w imieniu Gminy Winnica, proszę o wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały Rady Gminy Winnica nr IX/54/2025, z dnia 10 marca 2025 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Winnica, w rejonie ulicy Pułtuskiej. Przedmiotowa uchwała jest wynikiem błędnej interpretacji rozstrzygnięcia nadzorczego Pana Wojewody Nr WP-I.4131.267.2024 z dnia 29 stycznia 2025 r., które w wyniku wadliwej oceny zostało zakwalifikowane, jako unieważniające w całości podjętą uprzednio, w przedmiocie ww. planu uchwałę Rady Gminy Winnica Nr VII/42/2024, z dnia 18 grudnia 2024 roku. Skutkiem powyższego stanu, w dniu 10 marca 2025 roku, uchwalony został ponownie ten sam miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, dla którego nie została wcześniej rozpoczęta i przeprowadzona procedura planistyczna, zgodnie z wymogami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazane uchybienia skutkują istotnym naruszeniem obowiązujących przepisów, w szczególności zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w stosunku do uchwały z dnia 10 marca 2025 roku, co uzasadnia konieczność podjęcia przez Pana Wojewodę działań nadzorczych zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465). (...) W związku z powyższym uprzejmie proszę o podjęcie stosownych działań nadzorczych i wydanie rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność wymienionej na wstępie uchwały.”.

Także z uzasadnienia do uchwały Nr IX/54/2025 z 10 marca 2025 r. wynika, że: „(...) Procedura planistyczna przyjęcia przedmiotowego planu, **faktycznie została zakończona przez Radę Gminy Winnica Uchwałą Nr VII/42/2024 z dnia 18 grudnia 2024 roku,** która to uchwała jednak została uznana za nieważną rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego Nr WP-I.4131.267.2024, z dnia 28 stycznia 2025 roku. (...)”.

Organ nadzoru wskazuje, iż 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 kolejno przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwości 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 uwagę należy, że inaczej niż pod rządami ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko takie naruszenie, które uznać należy za naruszenie istotne. 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).

Skoro zatem w przedmiotowej sprawie nie zainicjowano procedury sporządzenia nowego planu miejscowego lub też jego zmiany, prowadzących do jego uchwalenia, to w ten sposób doszło do istotnego naruszenia trybu podejmowania uchwały, poprzez brak podjęcia działań wskazanych w art. 17 i nast. ustawy o p.z.p. Przywoływana ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków pozwalających na odstępianie od przewidzianej w: art. 14, art. 17, art. 18, art. 19 i art. 20 procedury uchwalania planu miejscowego, w tym także polegających na jego uchwaleniu bez przeprowadzenia stosownej procedury planistycznej.

W przedmiotowej sprawie nie znajdzie również zastosowania przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., albowiem nie prowadzono żadnych działań naprawczych, w rozumieniu art. 17 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące podejmowania uchwał z zakresu planowania przestrzennego, a także ich derogowania, regulują przepisy ustawy o p.z.p., które będą miały zastosowanie w przedmiotowej sprawie. Należy jednak zauważyć, iż ustawa o p.z.p. nie zawiera

przepisów dopuszczających podjęcie uchwał planistycznych bez przeprowadzenia w tym zakresie stosownych działań proceduralnych, o których mowa w art. 17 w odniesieniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany w związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p.).

Stosownie do dyspozycji art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. (w brzmieniu przed nowelizacją) „*Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały*”.

Innymi słowy, przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, a także przepis art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi samodzielną podstawę prawną do podejmowania uchwały w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.). Żaden z ww. przepisów nie daje zatem podstaw prawnych do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), bez podjęcia uchwały intencyjnej, a także przeprowadzenia procedury, o której mowa w art. 17 ustawy o p.z.p.

Tym samym należy wskazać, iż **Rada Gminy Winnica nie była uprawniona do uchwalenia planu miejscowego zatwierdzonego uchwałą Nr IX/54/2025 z 10 marca 2025 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Winnica, w rejonie ulicy Pułtuskiej”, bez uprzedniego przeprowadzenia jakichkolwiek określonych ustawowo czynności proceduralnych, o których mowa w art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 17 ustawy o p.z.p.**

Podsumowując organ nadzoru stwierdza, że **podjęcie uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bez przeprowadzenia procedury wymaganej na podstawie art. 17, w związku z art. 14 ustawy o p.z.p., stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co w tym przypadku oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.**

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 IX/54/2025 Rady Gminy Winnica z 10 marca 2025 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Winnica, w rejonie ulicy Pułtuskiej*”, 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/