



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 08 kwietnia 2025 r.

WP-I.4131.60.2025

Rada Miejska w Serocku

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 137/XIV/2025 Rady Miejskiej w Serocku z 26 lutego 2025 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Centrum Edukacji i Sportu Serock – Wierzbica, w rejonie ulic Pułtuskiej i Czeskiej – etap I”*.

Uzasadnienie

Na sesji 26 lutego 2025 r. Rada Miejska w Serocku podjęła uchwałę Nr 137/XIV/2025 *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Centrum Edukacji i Sportu Serock – Wierzbica, w rejonie ulic Pułtuskiej i Czeskiej – etap I”*.

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

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 11 marca 2025 r. przy pismach Burmistrza Miasta i Gminy Serock, odpowiednio z 5 marca 2025 r., znak: BRM.0053.5.2025 oraz z 7 marca 2025 r., znak: GP.6722.1.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Serocku zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 1 kwietnia 2025 r., znak: WP-I.4131.60.2025. Ponadto, Wojewoda

Mazowiecki wystąpił pismem z 27 marca 2025 r., znak: WP-I.4130.195.2025, do Burmistrza Miasta i Gminy Serock, w celu przeprowadzenia stosownego postępowania wyjaśniającego w przedmiotowej sprawie.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., 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 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.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Miejska w Serocku zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr 789/LXXIII/2023 z 18 października 2023 r., to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu **po wejściu w życie ustawy zmieniającej**.

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

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

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

Ponadto, stosownie do dyspozycji **art. 8h ust. 3 pkt 1 i 2** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „3. *Sposoby, miejsca i terminy prowadzenia konsultacji społecznych ustala się w sposób zapewniający udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, w szczególności organizując konsultacje społeczne w formach, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2, 3 i 5: 1) po godzinach pracy; 2) w miejscach przystosowanych do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, chyba że są przeprowadzane za pomocą środków porozumiewania się na odległość zgodnie z art. 8i ust. 6 pkt 2.*”.

Tymczasem, jak wynika z przekazanej dokumentacji prac planistycznych, konsultacje społeczne zostały przeprowadzone w sposób naruszający ww. przepisy, albowiem zgodnie z ogłoszeniem Burmistrza Miasta i Gminy Serock zawierającym informację o rozpoczęciu konsultacji społecznych dotyczących projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Centrum Edukacji i Sportu Serock – Wierzbica, w rejonie ulic Pułtuskiej i Czeskiej były one prowadzone, m.in. w formie:

- spotkania otwartego w dniu 18 grudnia 2024 r. o godzinie **10.00** w Urzędzie Miasta i Gminy w Serocku, sala nr 32;
- punktu konsultacyjnego w siedzibie Urzędu Miasta i Gminy w Serocku, Rynek 21 w *punkcie obsługi mieszkańca, stanowisko nr 5 - Geodezja w godzinach pracy urzędu*;
- dyżuru projektanta *pod nr tel. (+48) 61 307 03 53*,

podczas gdy na stronie głównej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta i Gminy w Serocku opisano:

„Godziny urzędowania

poniedziałek w godz. od 8.00 do 18.00

od wtorku do czwartku w godz. od 8.00 do 16.00

piątek w godz. od 8.00 do 14.00”, (link: <https://www.bip.serock.pl>).

W dokumentacji prac planistycznych zamieszczono również *Raport podsumowujący przebieg konsultacji społecznych*, z którego wprost wynika, iż: „(...) Zgodnie z art. 8i ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym udział interesariuszy zapewniono poprzez następujące formy konsultacji społecznych:(...) 2) spotkanie otwarte, które odbyło się dnia 18 grudnia 2024 r. o godz. 10:00 w siedzibie Urzędu Miasta i Gminy w Serocku; 3) prowadzenie punktu konsultacyjnego w siedzibie Urzędu Miasta i Gminy w Serocku; 4) dyżur projektanta *pod nr tel. 61 307 03 53*.

W wyniku konsultacji społecznych projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: (...) 2) na otwarte spotkanie, poza przedstawicielami Urzędu Miasta i Gminy w Serocku, **nikt nie przybył**; 3) w czasie prowadzenia punktu konsultacyjnego, **nikt nie przybył**; 4) podczas dyżuru telefonicznego projektanta **nikt nie połączył się telefonicznie.**”, przy czym podany numer telefonu **61 307 03 53**, to **numer stacjonarnego telefonu z Poznania lub okolicy.**

Nie znajdują zatem potwierdzenia wyjaśnienia Burmistrza Miasta i Gminy Serock przekazane w piśmie z 1 kwietnia 2025 r. znak: GP.6722.1.2025, stanowiącym odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 27 marca 2025 r., znak WP-I.4130.195.2025, **z których wynika m.in., iż:** „(...) W odniesieniu do sposobu prowadzenia konsultacji społecznych informuję, że: – spotkanie otwarte zostało zorganizowane w siedzibie Urzędu Miasta i Gminy w Serocku w dniu 18 grudnia 2024 r. o godzinie 10:00 i zostało **zakończone o godz. 17:00**, tj. poza godzinami pracy Urzędu Miasta i Gminy w Serocku; (...) – dyżur projektanta został zorganizowany w formie telefonicznej **w dniach od 4 grudnia 2024 r. do 7 stycznia 2025 r. w godzinach pracy wykonawcy projektu planu – Koncept Pracownia Urbanistyczna (9:00-17:00)**, tj. poza godzinami pracy Urzędu Miasta i Gminy w Serocku, jednocześnie spełniając wymóg organizacji w miejscach przystosowanych do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, (...)”.

Powyższe oznacza, że **konsultacji społecznych w formie: spotkania otwartego, punktu konsultacyjnego i dyżuru projektanta nie przeprowadzono po godzinach pracy, ani w miejscach przystosowanych do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami** w trybie art. 8h ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o p.z.p., bowiem zarówno sposoby, jak również miejsca i terminy dla ich przeprowadzenia, wyznaczono w sposób niewłaściwy, tj. **w godzinach pracy urzędu oraz na odległość pod wskazanym numerem stacjonarnego telefonu z Poznania lub okolicy.**

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

1) w zakresie dostępności architektonicznej:

- a) zapewnienie wolnych od barier poziomych i pionowych przestrzeni komunikacyjnych budynków,
- b) instalację urządzeń lub zastosowanie środków technicznych i rozwiązań architektonicznych w budynku, które umożliwiają dostęp do wszystkich pomieszczeń, z wyłączeniem pomieszczeń technicznych,
- c) zapewnienie informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy,

- d) *zapewnienie wstępu do budynku osobie korzystającej z psa asystującego, o którym mowa w art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44, 858, 1089 i 1165),*
- e) *zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób;*
- 2) *w zakresie dostępności cyfrowej - wymagania określone w ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych;*
- 3) *w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej:*
- a) *obsługę z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. z 2023 r. poz. 20), lub przez wykorzystanie zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje,*
- b) *instalację urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących, w szczególności pętli indukcyjnych, systemów FM lub urządzeń opartych o inne technologie, których celem jest wspomaganie słyszenia,*
- c) *zapewnienie na stronie internetowej danego podmiotu informacji o zakresie jego działalności - w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym oraz informacji w tekście łatwym do czytania,*
- d) *zapewnienie, na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami, komunikacji z podmiotem publicznym w formie określonej w tym wniosku.”.*

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

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

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

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

Mając na uwadze powyższe, a także fakt, iż w tym przypadku konsultacje społeczne w formie: spotkania otwartego, punktu konsultacyjnego i dyżuru projektanta przeprowadzono w sposób niewłaściwy, tj. w godzinach pracy Urzędu Miasta i Gminy w Serocku oraz na odległość pod wskazanym numerem stacjonarnego telefonu z Poznania lub okolicy, bez zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, np. osobom głuchoniewidomym, dla których sposobem komunikowania się jest język migowy, to należy stwierdzić, że doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W przedmiotowej sprawie doszło bowiem do istotnego ograniczenia współuczestnictwa zbiorowości lokalnej, w tym osób ze szczególnymi potrzebami oraz innych jednostek zainteresowanych zamierzeniami planistycznymi na obszarze gminy, z uwagi na brak możliwości udziału po godzinach pracy w spotkaniu otwartym i prowadzonym punkcie konsultacyjnym, czy tym bardziej prowadzonym na odległość dyżurze projektanta pod numerem stacjonarnym telefonu z Poznania lub okolicy. Niedochowanie powyższych sposobów i terminów prowadzenia konsultacji społecznych zapewniających udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, w tym osób ze szczególnymi potrzebami, wprost wpływa na ograniczenie uprawnień osób trzecich i może wywoływać konflikt interesów różnych grup właścicieli, podmiotów gospodarczych, a także zwykłych mieszkańców, będących odbiorcami owej wspólnej przestrzeni.

Brak zachowania opisanego powyżej sposobu i terminu przeprowadzenia konsultacji społecznych w formie spotkania otwartego, punktu konsultacyjnego i dyżuru projektanta po godzinach pracy i w miejscach przystosowanych do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, ogranicza w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach związanych z ochroną krajobrazu. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego. Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki

w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego. Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest plan miejscowy.

Ratio legis samej instytucji przeprowadzenia konsultacji społecznych analogicznie, jak wyłożenie projektu uchwały do publicznego wglądu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym interesariuszom, w tym także osobom ze szczególnymi potrzebami, faktycznego dostępu do rozwiązań przestrzennych oraz pełnego zakresu regulacji planu miejscowego.

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

W związku z powyższym, przeprowadzenie konsultacji społecznych w formie spotkania otwartego, punktu konsultacyjnego i dyżuru projektanta po godzinach pracy oraz w miejscach przystosowanych do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, zgodnie z treścią art. 8h ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o p.z.p., uznać należy za konieczne.

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

Należy ponownie podkreślić, iż zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz **istotne naruszenie trybu jego**

sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały i to przede wszystkim te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

Ponadto, w tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, iż obowiązkiem Rady Miejskiej w Serocku było także jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami 1UE-US i 1US-UK, oraz odnoszących się do nich zasad zagospodarowania i zabudowy, w kontekście inwestycji celu publicznego, o których mowa zarówno w art. 6 ustawy 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.), jak również w ustaleniach samej uchwały zawartych w:

- § 13 pkt 4, w brzmieniu: „*Dla terenu usług edukacji lub sportu i rekreacji, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1UE-US w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, ustala się: (...) 4) lokalizację terenu 1UE-US w granicach obszaru realizacji inwestycji celu publicznego, zgodnie z przepisami odrębnymi;*”;
- § 14 pkt 4, w brzmieniu: „*Dla terenu usług edukacji lub sportu i rekreacji, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1US-UK, w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, ustala się: (...) 4) lokalizację terenu 1US-UK w granicach obszaru realizacji inwestycji celu publicznego, zgodnie z przepisami odrębnymi;*”;

nie zaś jak to uczyniono w niniejszej sprawie, dla szeroko rozumianych usług edukacji lub usług sportu i rekreacji, czy też usług sportu i rekreacji lub usług kultury i rozrywki.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, organ nadzoru wskazuje wprost, iż jedyną dopuszczalną formą przeznaczenia, zagospodarowania i zabudowy ww. terenów w przedmiotowym planie miejscowym, może być predysponowanie ich dla potrzeb lokalizacji inwestycji celu publicznego, w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., a więc celów określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., przez inwestycje celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe

i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, **stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.**

Zgodnie zaś z **art. 6** ustawy o gospodarce nieruchomościami: „**Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są:** 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie; 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń; 1c) wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie; 1d) wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie; 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń; 2a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla; 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania lub ich wykorzystania w instalacji odnawialnego źródła energii wytwarzającej biogaz w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2023 r. poz. 1436, 1597, 1681 i 1762); 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; 4a) budowa oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1050 i 2687) wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy; 4b) budowa, przebudowa i utrzymanie elektrowni szczytowo-pompowej oraz inwestycji towarzyszącej w rozumieniu odpowiednio art. 2 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1113); 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego; 6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych,

federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm.), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych; 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług; 7) budowa, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, w tym wynikające z umów lub porozumień międzynarodowych, a także na potrzeby ochrony granicy państwowej lub zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw; 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla; 8b) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie wodoru; 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy; 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; 9c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzanie, w tym budowa lub przebudowa; 9d) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt; 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.”.

Powyższe oznacza, iż uchwalony plan miejscowy w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 1UE-US i 1US-UK, wyłącznie i wprost, musi realizować cele określone w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym katalogu tego nie można traktować rozszerzająco, lecz literalnie, z uwagi na ustalenia § 13 pkt 4 i § 14 pkt 4 uchwały.

Tymczasem, zarówno w legendzie rysunku planu określono jako przeznaczenie terenu: UE-US - teren usług edukacji lub usług sportu i rekreacji oraz US-UK - teren usług sportu i rekreacji lub usług kultury i rozrywki, jak również w treści samego:

- **§ 13 pkt 1 i 2 uchwały:** „Dla terenu usług edukacji lub sportu i rekreacji, oznaczonego na rysunku planu symbolem **1UE-US** w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, ustala się: 1) przeznaczenie: teren usług edukacji lub sportu i rekreacji; 2) w ramach obiektów usług edukacji lub sportu i rekreacji, dopuszczenie lokalizacji między innymi żłobka, przedszkola, szkoły, zadaszonego boiska wraz z szatniami, budowli

i urządzeń sportowych, w tym między innymi boisk sportowych, sali widowiskowej, hali sportowej;”;

- **§ 14 pkt 1 i 2** uchwały: „*Dla terenu usług edukacji lub sportu i rekreacji, oznaczonego na rysunku planu symbolem IUS-UK, w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, ustala się: 1) przeznaczenie: teren usług sportu i rekreacji lub kultury i rozrywki, w tym między innymi obiekty związane z obsługą sportów wodnych; 2) w ramach obiektów związanych z obsługą sportów wodnych, dopuszczenie lokalizacji między innymi magazynów i obiektów bieżącej obsługi łodzi;”*,

zamiast określenia wprost, możliwości odpowiednio np. budowy i utrzymywania pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm.), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych, o których mowa w treści art. 6 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowym planie miejscowym dopuszczono zatem szeroko rozumianą zabudowę usług edukacji lub usług sportu i rekreacji, a także zabudowę usług sportu i rekreacji lub usług kultury i rozrywki posługując się w treści § 9 pkt 2 tej samej uchwały, pojęciami:

- *powierzchni sprzedaży w przypadku usług handlu;*
- *konsumpcji w obiektach gastronomii;*
- *obiektów sportowych i rekreacyjnych;*
- *powierzchni użytkowej w przypadku zabudowy biurowej, administracji, kancelarii, banków, usług pocztowych, usług zdrowia;*
- *powierzchni użytkowej w przypadku zabudowy z zakresu oświaty.*

podczas gdy mając na uwadze treść § 13 pkt 4 i § 14 pkt 4 uchwały, Rada Miejska w Serocku miała obowiązek odwołania się wprost do celów publicznych i określenia w sposób jednoznaczny przeznaczenia ww. terenów wyłącznie w odniesieniu do realizacji celów publicznych określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie zaś bliżej nie zdefiniowanych usług publicznych. Innymi słowy, Rada Miejska w Serocku nie miała podstaw prawnych do wprowadzenia w planie miejscowym realizacji innych celów, niż

określone jako inwestycje celu publicznego w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, skoro w treści § 13 pkt 4 i § 14 pkt 4 uchwały, określono lokalizację terenu 1UE-US i 1US-UK w granicach obszaru realizacji inwestycji celu publicznego, zgodnie z przepisami odrębnymi.

Tym samym należy stwierdzić, iż w podjętej przez Radę Miejską w Serocku uchwale Nr 137/XIV/2025 z 26 lutego 2025 r. **brak jednoznacznego odniesienia do realizacji wyłącznie usług publicznych wymienionych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, mimo zapisów § 13 pkt 4 i § 14 pkt 4 uchwały**. Powyższe stanowi istotne naruszenie przepisów art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., co w tym przypadku oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru jednocześnie podkreśla, że formułując ustalenia w ramach końcowej uchwały w przedmiocie planu miejscowego, należy mieć również na względzie fakt, iż zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Stosownie do dyspozycji § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”

(Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przy konstruowaniu aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie, m.in. ustalenia Działu I, Rozdział 2 – 7, ww. załącznika do rozporządzenia.

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 spraw zastrzeżonych 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.

Tymczasem, kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów, bowiem w żaden sposób nie została dookreślona w kontekście dyspozycji art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w ramach przeznaczenia terenu, a tym samym także zasad zabudowy i zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem 1UE-US i 1US-UK, a tym samym wbrew ustaleniom § 13 pkt 4 i § 14 pkt 4 uchwały, nie uwzględniła określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie.

W związku z powyższym organ nadzoru ponownie wskazuje, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., z uwagi na dopuszczenie do realizacji innych celów, niż wymienione enumeratywnie w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W tym miejscu uzasadnienia należy również wyjaśnić, iż na sesji **26 lutego 2025 r. Rada Miejska w Serocku podjęła również uchwałę Nr 136/XIV/2025** „w sprawie sposobu wykonania uchwały Nr 789/LXXXIII/2023 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 18 października 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Centrum Edukacji i Sportu Serock – Wierzbica, w rejonie ulic Pułtuskiej i Czeskiej”, **która dokonała de facto zmiany granic obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym, poprzez wyznaczenie etapu 1 i 2**. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż organ nadzoru wydał rozstrzygnięcie nadzorcze z 6 kwietnia 2025 r., znak: WP-I.4131.59.2025 (doręczone 7 kwietnia 2025 r. o godz. 9:35, Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP156637426), stwierdzające nieważność ww. uchwały Nr 136/XIV/2025 Rady Miejskiej w Serocku z 26 lutego 2025 r., to uznać należy za nieskuteczne wyznaczenie przez Radę Miejską w Serocku **granic etapu 1** objętego przedmiotowym planem

miejscowym Nr 137/XIV/2025 z 26 lutego 2025 r. Stwierdzenie nieważności aktu, w trybie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, oznacza bowiem jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt nie wywołuje skutków prawnych od samego początku. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż wydane w sprawie rozstrzygnięcie nadzorcze było oczywiste i konieczne, nie może budzić bowiem wątpliwości fakt, iż nie stanowi istotnego naruszenia prawa uchwała zmieniająca uchwałę, której w takim kształcie nigdy nie podlegała skutecznemu podjęciu.

Tym samym doszło do uchwalenia planu miejscowego w granicach niezgodnych z obszarem określonym w pierwotnej uchwale intencyjnej Nr 789/LXXIII/2023 Rady Miejskiej w Serocku z 18 października 2023 r., co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. W związku z powyższym, **w pierwszej kolejności istnieje konieczność dokonania, w sposób prawidłowy, zmiany pierwotnej uchwały intencyjnej Nr 789/LXXIII/2023 z 18 października 2023 r. przez Radę Miejską w Serocku, polegającej na wyznaczeniu granic etapu 1** objętego przyszłym planem miejscowym.

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 zarówno do istotnego naruszenia zasad, jak i istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zarówno zasad, jak i 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, jak również przez pryzmat zapewnienia społeczności lokalnej możliwości współudziału w procesie tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ramach konsultacji społecznych, których wymóg a także sposób prowadzenia uznać należy za podstawowy wymóg poprawności tworzenia aktu prawa miejscowego, zaś jego naruszenie należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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 izbom 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 137/XIV/2025 Rady Miejskiej w Serocku z 26 lutego 2025 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Centrum Edukacji i Sportu Serock – Wierzbica, w rejonie ulic Pułtuskiej i Czeskiej – etap 1”*, 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/