



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 21 stycznia 2020 r.

Poz. 1121

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.246.2019.MW1

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 17 stycznia 2020 r.

dotyczy uchwały Nr 115/XI/19 Rady Gminy Stara Biała z 19 grudnia 2019 r. „w sprawie uchylenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.246.2019.MW1

Warszawa, 14 stycznia 2020 r.

**Rada Gminy Stara Biała
ul. Jana Kazimierza 1
09 – 411 Biała****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 115/XI/19 Rady Gminy Stara Biała z 19 grudnia 2019 r. „w sprawie uchylenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 grudnia 2019 r. Rada Gminy Stara Biała podjęła uchwałę Nr 115/XI/19 „w sprawie uchylenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 6 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Zgodnie z przywołanym, w podstawie prawnej podjętej uchwały, art. 14 ust. 6 ustawy o p.z.p., planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Natomiast z dyspozycji art. 4 ust. 3 tejże ustawy wynika, iż w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego **ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych, a w strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy. Skoro zatem ustawodawca umożliwił ustalenie w planie miejscowym granic terenów zamkniętych oraz ich granic ochronnych, tym samym dopuszczona została sytuacja zmiany planu miejscowego, polegająca na ustaleniu granic terenów zamkniętych, na działkach ewidencyjnych uznanych za tereny zamknięte, wraz z ich granicami ochronnymi.**

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, organ nadzoru wskazuje, że pomimo faktu, iż Minister Energii decyzją nr 1 z 26 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa (Dz. Urz. ME z 27.06.2019 r. poz. 9), uznał za tereny zamknięte, m. in. działki ewidencyjne objęte planami miejscowymi

podlegającymi uchyleniu w ramach przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Stara Biała nie była uprawniona do uchylenia planów miejscowych, lecz jedynie do ich zmiany. Zmiana planu miejscowego, polegająca w tym przypadku na wyeliminowaniu ustaleń planów miejscowych, w konsekwencji wprowadzająca na danym obszarze granice terenów zamkniętych i ich strefy ochronne, powinna, w związku z dyspozycją art. 27 ustawy o p.z.p. nastąpić w trybie opisanym w art. 14 - 20 ustawy o p.z.p. Powyższa procedura odnosi się również uchwalenia nowego planu miejscowego.

Jak wskazał w swym wyroku z 19 grudnia 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny, w sprawie sygn. akt II OSK 3495/18: „(...) Sąd Wojewódzki kierując się wykładnią literalną i systemową prawidłowo wskazał, że na gruncie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gmina posiada kompetencje do uchwalania planów miejscowych lub ich zmiany, ale kompetencje te nie obejmują "samego wyłącznego uchylenia uchwały o planie". Mając na uwadze zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) trafnie wywiódł, że gdyby ustawodawca w ramach władztwa planistycznego dopuścił możliwość jedynie uchylenia przez organ gminy uchwały o planie w części lub całości, to dałby temu wyraz wprost w unormowaniu ustawowym.

Uzupełniając argumentację Sądu Wojewódzkiego trzeba zauważyć, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera kompleksową regulację dotyczącą wymaganej treści planu miejscowego, trybu jego przygotowania, uchwalania i zmiany (art. 14, 15, 17, 18, 19, 20, 27). Ustawodawca w sposób wyraźny unormował przypadki kiedy akt planistyczny przestaje obowiązywać wskutek stwierdzenia jego nieważności lub uchwalenia nowego planu (art. 28 ust. 1 i art. 34 ust. 1). W świetle wymienionych przepisów wyraźne jest oddzielenie kompetencji organów gminy w zakresie sporządzania, uchwalania i zmiany planów miejscowych od kompetencji organów nadzoru oraz sądów administracyjnych w zakresie kontroli legalności oraz stwierdzania ich nieważności.

Co ważne, w przepisach art. 32 i 33 u.p.z.p. przewidziano uprawnienia gminy do aktualizowania aktów planistycznych w ramach prowadzonej polityki przestrzennej.

W razie więc wystąpienia nowych okoliczności faktycznych związanych z zagospodarowaniem przestrzennym rada gminy jest uprawniona do podjęcia uchwały w sprawie nieaktualności planu miejscowego obowiązującego na danym obszarze, a następnie przystąpienia do działań w przedmiocie zmiany planu, stosownie do art. 32 ust. 2 u.p.z.p.

Konieczne jest ponadto odniesienie się do przepisu art. 34 ust. 1 u.p.z.p., powołanego również w rozważaniach Sądu Wojewódzkiego. Zgodnie z jego treścią, wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu. Z wymienionego przepisu wynika, że dla danego obszaru może obowiązywać wyłącznie jeden plan miejscowy, przy czym uchwalony późniejszy plan miejscowy uchyla plan wcześniejszy.

Jak zaznaczono w piśmiennictwie, regulacja art. 34 nie dotyczy sytuacji, w których nowe ustalenia planistyczne wprowadzane są w zakresie nowelizacji (zmiany) planu miejscowego, gdyż w takim przypadku nowelizacja polega na zastąpieniu wcześniejszych regulacji ustaleniami wprowadzanymi w wyniku zmian. Przepis ten potwierdza natomiast, że dopuszczalne jest podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru, dla którego obowiązuje już plan miejscowy (art. 14 ust. 1). Zmierzając do zmiany regulacji planistycznych dla obszaru objętego już obowiązującym planem miejscowym, prawodawca gminny ma więc do wyboru podjąć uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego (art. 14 ust. 1 w zw. z art. 27 u.p.z.p.) bądź uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego planu miejscowego. Z reguły zakres zmian planistycznych przesądzać będzie o wyborze jednego z wymienionych rozwiązań.

Jednocześnie w ramach komentarza do art. 27 u.p.z.p. wyrażano pogląd, że: "Zmiana planu jest przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem" (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzennego. Komentarz, pod red. z. Niewiadomskiego, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 279 i 313).

Uwzględnienie powyższych uwag w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że organ nadzoru zasadnie stwierdził nieważność przedmiotowej uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sytuacji, gdy Rada Miejska w istocie ograniczyła się tylko do uchylecia części obowiązującego planu. (...)".

Reasumując, uchylenie planu jest możliwe tylko, gdy jego ustalenia zostaną zastąpione innymi ustaleniami planu (nowego lub zmieniającego). Utrata mocy obowiązującej planu może również nastąpić w wyniku stwierdzenia jej nieważności z uwagi na rażące naruszenie przepisów prawa, tj. w sytuacji w której funkcjonowanie takiej uchwały (w całości, bądź części) w obrocie prawnym nie jest dopuszczalne.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 20 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II SA/Lu 640/16: „*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera kompleksową regulację dotyczącą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza przepisy dotyczące istoty tego planu i trybu jego przygotowania. W ich świetle brak jest podstaw do podjęcia przez radę gminy uchwały jedynie uchylającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w całości, czy też w części. Rację ma zatem organ nadzoru twierdząc, że do sytuacji, w której miejscowy plan przestaje obowiązywać dochodzić może wyjątkowo i to w przypadkach jasno wskazanych w ustawie np. art. 28 ust. 1 i 34 ust. 1 u.p.z.p. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym normując procedurę przygotowania i uchwalenia planu, a nie jego uchylecia (...)*".

W przedmiotowym przypadku uchwała Nr 115/XI/19 Rady Gminy Stara Biała z 19 grudnia 2019 r. została podjęta w celu uchylecia:

- zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów Zakładu Produkcyjnego Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN Spółka Akcyjna w Płocku wraz z terenami przyległymi, położonych w granicach administracyjnych gminy Stara Biała, przyjętej uchwałą Nr 144/XVIII/09 Rady Gminy Stara Biała z dnia 12 marca 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 61, poz. 1601 z 30.04.2009 r.);
- miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla linii 400 kV, przyjętego uchwałą Nr 74/VIII/15 Rady Gminy Stara Biała z dnia 30 września 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2015 r. poz. 8588 z 28.10.2015 r.);
- miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla linii 400 kV, przyjętego uchwałą Nr 90/X/15 Rady Gminy Stara Biała z dnia 30 grudnia 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r. poz. 1063 z 3.02.2016 r.),

bez podjęcia stosownej uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany tych planów, co stanowi o istotnym naruszeniu trybu określonego w art. 14 - 20 ustawy o p.z.p., który odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, począwszy od podjęcia uchwały przystąpieniowej, poprzez dokonywanie kolejnych czynności proceduralnych 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.

Rada Gminy Stara Biała uprawniona była w tej sytuacji do przystąpienia do sporządzenia zmiany planów miejscowych, zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p., która *de facto* prowadziłyby do uchylecia w części planów miejscowych, w zakresie działek ewidencyjnych objętych decyzją nr 1 Ministra

Energii z 26 czerwca 2019 r., wprowadzając na tych obszarach granice terenów zamkniętych wraz z ich strefami ochronnymi.

Powyższa zmiana mogłaby również zostać dokonana w drodze sporządzenia nowego planu miejscowego dla tych właśnie terenów. Tak sporządzony plan miejscowy, z jednej strony określałby co najwyżej granice terenu zamkniętego, a także formułował ewentualne ustalenia w odniesieniu do ustanowionych stref ochronnych, zastępując ostatecznie, na mocy dyspozycji art. 34 ust. 1 ustawy o p.z.p. obecnie obowiązujące plany miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, iż ustawa o p.z.p. nie zawiera przepisów dopuszczających uchylanie uchwał planistycznych (zarówno w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Powyższego nie przewidują również inne przepisy obowiązującego prawa, w tym przywołany w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny, który stanowi, iż: „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”, a także art. 41 ust. 1 ww. ustawy, który określa, iż: „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.”.

Ustanowienie domniemania właściwości na rzecz rady gminy nie oznacza, że art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym może stanowić samoistną podstawę dla wydawania aktów prawa miejscowego, bądź też ich uchylania. W orzecznictwie przyjmuje się bowiem, że przepis ten ma charakter swoistej klauzuli generalnej, wskazującej jedynie właściwość organu. **Nie jest to jednak przepis kompetencyjny umożliwiający wydawanie wiążących aktów prawnych. Wydanie aktu normatywnego przez radę gminy musi mieć bowiem odrębną, wyraźną podstawę materialną. Innymi słowy, musi istnieć wyraźny przepis prawa, w świetle którego ustawodawca przesądza, że rada gminy może wydać akt normatywny, który będzie wiązał inne podmioty** (tak też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 lutego 2012 r., w sprawie sygn. akt III SA/Wr 694/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy podkreślić, że uchylenie uchwały w sprawie miejscowego planu wywołuje doniosłe skutki prawne zarówno dla gminy, jak i podmiotów prywatnych. Plan jest aktem prawa miejscowego i jako przepis gminny kształtuje sposób wykonywania prawa własności na terenie nim objętym. W tym sensie takie same skutki prawne wywołuje zmiana planu, jak i uchylenie planu, bowiem w każdym przypadku stanowi to zmianę przepisów gminnych w zakresie planowania przestrzennego. Ponieważ, **zgodnie z intencją ustawodawcy, każda zmiana planu miejscowego powinna być przeprowadzona z zachowaniem trybu właściwego dla jego sporządzenia oraz, jak wyżej wskazano, brak jest norm prawnych dopuszczających taką zmianę w innym trybie, w tym poprzez uchylenie uchwały w sprawie planu, w ocenie organu nadzoru, zobowiązuje to gminę do dokonania tego zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p., który stanowi, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.** W związku z tym, uchylenie treści normatywnej planów miejscowych, dla obecnych terenów zamkniętych winno być przeprowadzone, bądź to w trybie zmiany (art. 27 ustawy o p.z.p.), bądź to w trybie sporządzenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednakże na podstawie oraz z zachowaniem stosownego trybu określonego szczegółowo w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała stanowi niedopuszczalną ingerencję w treść ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniach: 30.04.2009 r., 28.10.2015 r. i 3.02.2016 r. oraz obowiązujących ww. planów miejscowych.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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.

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.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., również każda zmiana planu miejscowego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. **Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.**

Organ nadzoru wskazuje, że w przypadku obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza się możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmiany planu) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami. **Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia.** Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 ustawy o p.z.p. przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego, bądź też zmiany planu, jest bowiem zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego.

Biorąc pod uwagę powyższe należy ponownie podkreślić, iż redakcja przepisu **art. 27** ustawy o p.z.p. oznacza konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania zmiany planu miejscowego (w szczególności art. 17 ustawy o p.z.p.). **Przywoływana ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków pozwalających na odstępianie od przewidzianej w art. 17 ustawy o p.z.p. procedury uchwalania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W świetle przepisu art. 27 ustawy o p.z.p. należy zatem stwierdzić, że każda zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, będąca zmianą przepisu gminnego, wymaga przestrzegania ustalonego w art. 17 tej ustawy, trybu postępowania jak przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pominięcie tych czynności stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania zmiany planu, powodujące nieważność uchwały na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.**

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 455/10: „Zgodnie art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany. Procedurę uchwalania planu określa art. 17 pkt 1 – 14 powołanej ustawy. Przepisy tej ustawy nie przewidują możliwości odstąpienia od procedury nawet w przypadku, gdy zmiana planu jest niewielka. Brak jest więc podstaw do rezygnacji z procedury uchwalania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego także w przypadku zmiany planu polegającej na obniżeniu stawki opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.

Twierdzenie, iż przy zmianie planu nie doszło do istotnego naruszenia trybu nie znajduje uzasadnienia. W istocie w przedmiotowej sprawie w związku z uchwalaniem zmiany planu nie zachowano w ogóle trybu przewidzianego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”.

Skoro w przedmiotowym przypadku w ogóle nie zainicjowano procedury sporządzenia zmiany planów miejscowych, to tym samym w sposób istotny naruszony został tryb ich sporządzania, również poprzez brak podjęcia działań wskazanych w art. 17 ustawy o p.z.p., podczas gdy z dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana planu (w tym przypadku prowadząca w konsekwencji do uchylecia merytorycznych zapisów planu miejscowego w obrębie obecnych terenów zamkniętych) następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (quod vide Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249).

W tym miejscu należy stwierdzić, iż organ nadzoru nie podziela stanowiska Rady Gminy Stara Biała, zawartego w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały, iż: „(...) W związku z powyższym wykonywanie przez Wójta Gminy Stara Biała czynności określonych art. 17 ww. ustawy wprowadziłoby w błąd ich adresatów. (...)”. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego, bądź też zmiany planu (w tym przypadku wykluczenia zapisów planów poprzez ustalenie terenów zamkniętych na działkach ewidencyjnych objętych decyzją Nr 1 Ministra Energii z 26 czerwca 2019 r.), jak i czynności przeprowadzonych zgodnie z art. 17 ustawy o p.z.p., mają na celu zapewnienie udziału oraz poinformowanie społeczeństwa oraz instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania planu o planowanych działaniach zmierzających do wyeliminowania ustaleń planów miejscowych.

Mając na uwadze powyższe w ocenie organu nadzoru, **przedmiotowa uchwała w sprawie uchylecia:**

- zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów Zakładu Produkcyjnego Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN Spółka Akcyjna w Płocku wraz z terenami przyległymi, położonych w granicach administracyjnych gminy Stara Biała, przyjętej uchwałą Nr 144/XVIII/09 Rady Gminy Stara Biała z dnia 12 marca 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 61, poz. 1601 z 30.04.2009 r.);
- miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla linii 400 kV, przyjętego uchwałą Nr 74/VIII/15 Rady Gminy Stara Biała z dnia 30 września 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2015 r. poz. 8588 z 28.10.2015 r.);
- miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla linii 400 kV, przyjętego uchwałą Nr 90/X/15 Rady Gminy Stara Biała z dnia 30 grudnia 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r. poz. 1063 z 3.02.2016 r.),

stanowi niedopuszczalną formę uchylecia planu miejscowego.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. **W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.**

Istotność naruszenia trybu sporządzania zmiany planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji **art. 27** ustawy o p.z.p., w zakresie konieczności podjęcia stosownej uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, opcjonalnie jego zmiany (art. 14 ust.1 i 2, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.) oraz wykonania czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p.

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 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 powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 115/XI/19 Rady Gminy Stara Biała z 19 grudnia 2019 r. „*w sprawie uchylecia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*”, 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

Konstanty Radziwiłł