



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 22 grudnia 2023 r.

Poz. 14840

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.263.2023

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 22 grudnia 2023 r.

dotyczy uchwały Nr XLIX.376.2023 Rady Gminy Stomiec z 16 listopada 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Rady Gminy Stomiec Nr XIV/63/2003 z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stomiec, zmienionej uchwałą Nr XLIV.314.2023 Rady Gminy Stomiec z dnia 30 marca 2023r. w sprawie częściowej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stomiec.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 22 grudnia 2023 r.

WNP-I.4131.263.2023

Rada Gminy Stromiec**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 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX.376.2023 Rady Gminy Stromiec z 16 listopada 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Rady Gminy Stromiec Nr XIV/63/2003 z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stromiec, zmienionej uchwałą Nr XLIV.314.2023 Rady Gminy Stromiec z dnia 30 marca 2023r. w sprawie częściowej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stromiec, w zakresie ustaleń § 3.

Uzasadnienie

Na sesji 16 listopada 2023 r. Rada Gminy Stromiec podjęła uchwałę Nr XLIX.376.2023 „w sprawie zmiany Uchwały Rady Gminy Stromiec Nr XIV/63/2003 z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stromiec, zmienionej uchwałą Nr XLIV.314.2023 Rady Gminy Stromiec z dnia 30 marca 2023r. w sprawie częściowej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stromiec, którą doręczono organowi nadzoru 23 listopada 2023 r. przy piśmie Wójta Gminy Stromiec z 21 listopada 2023 r., znak: SGR.0002.8.2023.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, oraz na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej *ustawą o p.z.p.* W wyniku dokonanej analizy prawnej organ nadzoru skierował do Rady Gminy Stromiec zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 11 grudnia 2023 r., znak: WNP-I.4131.263.2023.

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 sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany), której integralną częścią jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmianą). Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem (opcjonalnie jego zmianą) objęty. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989, *Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wyłącznie zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu.*

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą). Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego (opcjonalnie jego zmianą), powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej. Załącznik graficzny do ww. uchwały został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru, do którego odnosi się następująca po niej procedura, ale nie musi spełniać cech formalnych, które są wymagane od rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który winien być sporządzony zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Jednakże musi on wypełniać swą funkcję, polegającą na tym, aby na jego podstawie możliwe było, w sposób jednoznaczny, wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany). Wyznaczenie tych granic, zarówno w części tekstowej uchwały intencyjnej, jak również na jej załączniku graficznym, powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności

administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością uregulowanego w ustawie trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Uchwała intencyjna stanowi podstawę do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, że sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą. Powyższe wynika z art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., zaś w przypadku zmiany planu miejscowego – także z przepisu art. 27 ww. ustawy. Dlatego też określenie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym lub jego zmianą winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania.

Organ nadzoru wskazuje, iż w związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. 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. Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania 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 (Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249).

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiana planu dotycząca pewnych jego fragmentów współgra z ustaleniami pozostającymi w mocy. 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 obowiązujących ustaleń planistycznych, 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. Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian.

Tymczasem, przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zauważyć, iż podejmując uchwałę Nr XLIX.376.2023 z 16 listopada 2023 r. Rada Gminy Stromiec błędnie sformułowała tytuł tej uchwały, który w sposób nieprawidłowy sugeruje, że jest to uchwała końcowa w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stromiec przyjętego uchwałą Rady Gminy Stromiec Nr XIV/63/2003 z 11 grudnia 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 15 grudnia 2003 r. Nr 311, poz. 8725, z późn. zm.), podczas gdy zarówno przywołany w podstawie prawnej tej uchwały przepis art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p., jak również treść § 1, w brzmieniu: „§1. Przystępuje się do sporządzenia zmiany Uchwały Rady Gminy Stromiec Nr XIV/63/2003 z dnia 11 grudnia 2003 r. zmienionej uchwałą Nr XLIV.314.2023 Rady Gminy Stromiec z dnia 30 marca 2023r. w ten sposób, że zmiana planu polegać będzie na zmianie treści:

- § 9 ust. 7 ppkt cc,
- § 10 ust. 8 ppkt cc,
- § 11 ust. 6 ppkt gg,
- § 12 ust. 7 ppkt cc,
- § 13 ust. 4 ppkt cc,
- § 14 ust. 6 ppkt cc,
- § 15 ust. 4 ppkt cc,
- § 16 ust. 5 ppkt cc,

- § 17 ust. 8 ppkt cc,
- § 17 ust. 10 ppkt cc,
- § 18 ust. 9 ppkt cc,
- § 19 ust. 7 ppkt gg,

w zakresie geometrii dachów budynków.”, potwierdzają jednoznacznie, że jest to *de facto* uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym w podstawie prawnej uchwały nie przywołano art. 27 ustawy o p.z.p.

Kluczowy w przedmiotowej sprawie jest jednak fakt, iż Rada Gminy Stromiec nie była uprawniona do określenia terminu wejścia w życie uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu miejscowego, w brzmieniu: „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.*” (vide § 3 uchwały).

Jak wynika z treści przywołanych w podstawie prawnej uchwały, przepisów:

- art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym: „2. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: (...) 15) stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.”;
- art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p.: „1. W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej "planem miejscowym", z zastrzeżeniem ust. 6.”.

Ponadto, zgodnie z dyspozycją:

- art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., „8. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego.”;
- art. 27 ustawy o p.z.p., „Zmiana planu ogólnego lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.”;
- art. 29 ust. 1 ustawy o p.z.p., „1. Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu ogólnego lub planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa.”;
- art. 4 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), „1. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Biorąc zatem pod uwagę powyższe, a także treść art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, z którego wynika, iż: „W wojewódzkim

dzienniku urzędowym ogłasza się: (...) 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;”, stwierdzić należy, że mimo błędnie sformułowanego tytułu przedmiotowej uchwały intencyjnej, Rada Gminy Stromiec nie była uprawniona do określenia terminu jej wejścia w życie, jak dla aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, to nie uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany lecz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego i zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o p.z.p., to uchwała końcowa w sprawie uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany podlega publikacji w dzienniku urzędowym i obowiązuje nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, nie zaś uchwała inicjująca procedurę sporządzenia tego planu miejscowego lub jego zmiany.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w swym wyroku z:

- 23 maja 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2435/15: *„Inne akty planistyczne gminy, m.in. uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu, mają charakter aktów prawa wewnętrznego, które wiążąc tylko organ gminy nie wywołują skutków na zewnątrz. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że co do zasady akty o charakterze wewnętrznym nie mogą naruszyć interesów prawnych właścicieli nieruchomości. Stwierdzić zatem należy, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu ma jedynie charakter intencyjny. (...) Wskazać przede wszystkim trzeba, że zaskarżona uchwała z uwagi na swój charakter i podstawę prawną jej podjęcia (tj. art. 14 ust. 1 PlanZagospU) jest traktowana w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz piśmiennictwie przedmiotu jako akt o charakterze wewnętrznym skierowany do właściwego organu gminy, który ze swojej istoty nie wywołuje skutków materialnoprawnych, gdyż nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych (tak np. NSA w Warszawie w wyr. z dnia 14 listopada 2013r., sygn. akt II OSK 81/13, WSA w Gdańsku w wyr. z 2 grudnia 2015r., sygn. akt II SA/Gd 156/14). Zaskarżona uchwała nie jest zatem aktem, który można kwalifikować jako powszechnie obowiązujące źródło prawa, tj. kreującym prawa i obowiązki podmiotów w ujęciu art.87 Konstytucji RP. (...) Przedmiotowa uchwała jest, bowiem uchwałą o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego i jako taka nie wiąże w stosunkach zewnętrznych, a nawet pośrednio nie kształtuje sytuacji prawno-planistycznej nieruchomości. Jest zatem aktem o innym charakterze prawnym niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, którego postanowienia mogą kształtować sposób wykonywania prawa własności nieruchomości na terenie nim objętym.”* (publ. CBOSA);
- 5 października 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 7/15: *„Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego ma zatem jedynie wewnętrzny (wiązący tylko organ wykonawczy gminy), intencyjny i porządkowy charakter.”* (publ. CBOSA).

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 5 marca 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Go 109/14, stwierdził, iż: „*W pierwszej kolejności należy zatem wskazać, że stosownie do przepisu art. 27 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym, zmiana planu miejscowego następuje w takim samym trybie, w jakim jest on uchwalany. Zgodnie zaś z przepisem ust. 1 art. 14 tej ustawy w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W myśl ust. 2 integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. W kontekście powołanych regulacji zgodzić się należy z organem nadzoru, iż kontrolowana uchwała – w zaskarżonej części - narusza prawo w stopniu kwalifikującym ją do częściowego stwierdzenia nieważności. Przytoczone ust. 1 i 2 art. 14 ustawy wyznaczają zakres przedmiotowy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia (także zmiany - vide: art. 27 ustawy) planu miejscowego. Treść tego aktu organu stanowiącego gminy ogranicza się wyłącznie do wszczęcia procedury planistycznej oraz określenia granic terytorialnych zamierzonych działań planistycznych. Jest to uchwała o charakterze intencyjnym w zakresie w jakim wyraża wolę organu stanowiącego gminy co do wszczęcia procedury planistycznej. Jej drugim elementem jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (zmianą planu). Uchwała ta nie może powtarzać treści uchwały w sprawie przyjęcia (także zmiany) samego planu (vide: wyrok NSA z dnia 13 września 2005 II OSK 64/05; baza orzeczeń.nsa.gov.pl). Nie można zatem na etapie przystępowania do sporządzania (zmiany) planu miejscowego ustalać przeznaczenia terenu ani nawet formułować propozycji co do przeznaczenia terenu (vide: Z. Niewiadomski (red.): "Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz", C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 152). Kompetencję w zakresie ustalenia przeznaczenia terenu rada gminy nabywa dopiero na etapie uchwalania samego planu. Zarówno "przeznaczenie terenów", jak i "określenie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy" o jakich mowa w art. 14 ust. 1 ustawy, to tylko cele, realizacji którym ma w przyszłości służyć uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu. Istotą jej treści nie jest żaden ze wskazanych elementów. Treść tego aktu ogranicza się wyłącznie do wszczęcia procedury planistycznej oraz określenia granic terytorialnych zamierzonych działań planistycznych. Uchwała o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wywołuje skutków materialnoprawnych, ma jedynie charakter formalny i nie stanowi aktu prawa miejscowego." (publ. CBOSA).*

W tym miejscu uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, iż ustawa o p.z.p. nie zawiera przepisów dopuszczających ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały

o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, bądź jego zmiany. Powyższego nie przewidują również inne przepisy obowiązującego prawa, w tym przywołany w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminny. Samoistnej podstawy dla wydawania aktów prawa miejscowego nie może także stanowić art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, iż: „*1. Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.*”. 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. CBOSA).

W tym konkretnym przypadku, kwestionowany przez organ nadzoru zapis § 3 uchwały, rozszerza w sposób nieuzasadniony kompetencję organu uchwałodawczego gminy do określenia terminu wejścia w życie uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzależniając go od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, podczas gdy brak jakichkolwiek podstaw prawnych do publikacji ww. uchwały. Należy ponownie podkreślić, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest aktem wewnętrznym gminy o charakterze formalnym, skierowanym wyłącznie do organu wykonawczego gminy, wszczyna właściwą procedurę jego uchwalenia w odniesieniu, odpowiednio do granic obszaru przedstawionych na załączniku graficznym lub do zakresu planowanych zmian.

W związku z powyższym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności § 3 przedmiotowej uchwały, z uwagi na brak podstaw prawnych do jej publikacji. Należy przy tym zaznaczyć, że przedmiotowa uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia.

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.*”.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń, które w sposób nieuprawniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy, co oznacza istotne naruszenie prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLIX.376.2023 Rady Gminy Stromiec z 16 listopada 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Rady Gminy Stromiec Nr XIV/63/2003 z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stromiec, zmienionej uchwałą Nr XLIV.314.2023 Rady Gminy Stromiec z dnia 30 marca 2023r. w sprawie częściowej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stromiec, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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/