



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 17 grudnia 2020 r.

WNP-I.4131.226.2020.RM

**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 2020 r. poz. 713 i 1378)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 176/XX/20 Rady Gminy Stara Biała z 8 grudnia 2020 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów obrębów Biała, Biała Nowa, Draganie Nowe, Draganie Stare i Trzepowo Nowe”, w części dotyczącej:

- § 1 ust. 5 w zakresie zdania wprowadzającego w odniesieniu do sformułowania, w brzmieniu: „Załącznikami do uchwały, poza (...) wymienionym w ust. 2, (...)”;
- § 1 ust. 5 pkt 2 w odniesieniu do sformułowania, w brzmieniu: „(...), stanowiące załącznik Nr 3 (...)”;
- § 1 ust. 5 pkt 3 w odniesieniu do sformułowania, w brzmieniu: „(...), stanowiące załącznik Nr 4 (...)”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 8 grudnia 2020 r. Rada Gminy Stara Biała podjęła uchwałę Nr 176/XX/20 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów obrębów Biała, Biała Nowa, Draganie Nowe, Draganie Stare i Trzepowo Nowe”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 8 i art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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, wymagane prawem załączniki).** Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Na powyższe wskazuje również judykatura w tym m.in. w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z: 5 grudnia 2017 r., w sprawie sygn. akt II SA/Kr 1037/17; 6 lutego 2020 r., w sprawie sygn. akt. II SA/Kr 1441/19 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Stosownie do wymogów art. 15 ust. 1, a także 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego składa się z części tekstowej, stanowiącej treść uchwały, oraz z załączników do uchwały, którymi winny, co do zasady, być:

- rysunek planu;
- rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu;
- rozstrzygnięcie o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

Powyższe znajduje również swoje potwierdzenie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który określa, w szczególności, wymogi dotyczące: materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych.

Stosownie do dyspozycji § 3 pkt 3 ww. rozporządzenia wykonawczego do ustawy o p.z.p. projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać m.in. **określenie integralnych części uchwały**.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż na mocy art. 5 ustawy z 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 782), z dniem 31 października 2020 r. wprowadzono do ustawy o p.z.p. nowe regulacje zawarte w Rozdziale 5a. Przepisy te wprowadzają **obowiązek tworzenia danych przestrzennych dla wszystkich aktów planowania przestrzennego**, wraz z określeniem minimalnego wymagalnego zakresu takich danych.

Stosownie do przepisu art. 67a ust. 1 i ust. 5, w związku z art. 67a ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. organ właściwy do sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tworzy oraz prowadzi, zbiory danych przestrzennych w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. z 2020 r. poz. 177, z późn. zm.). Dane przestrzenne winny obejmować przynajmniej:

- lokalizację przestrzenną obszaru objętego planem miejscowym w postaci wektorowej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych;
  - atrybuty zawierające informacje o planie miejscowym;
  - część graficzną planu miejscowego w postaci cyfrowej reprezentacji z nadaną georeferencją w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych,
- przy czym, na podstawie art. 67a ust. 5 ustawy o p.z.p., dane te stanowią załącznik do uchwały przyjmującej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

W wykonaniu powyższego obowiązku Rada Gminy Stara Biała, w § 1 uchwałą, określiła, iż: „1. Uchwała się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentów obrębów Biała, Biała Nowa, Draganie Nowe, Draganie Stare i Trzepowo Nowe, zwany dalej „planem”. 2. Granice obszaru objętego planem oznaczono w części graficznej planu – na rysunku planu, stanowiącym załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały. 3. Nie rozstrzyga się o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu; stwierdza się, iż do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu nie wniesiono żadnych uwag. 4. Nie rozstrzyga się o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania; stwierdza się, iż plan ich nie dotyczy. 5. **Załącznikami do uchwały, poza załącznikiem wymienionym w ust. 2, są dane przestrzenne sporządzone dla planu: 1) lokalizacja przestrzenna obszaru objętego planem w postaci wektorowej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych, stanowiąca załącznik Nr 2; 2) atrybuty zawierające informację o planie, stanowiące załącznik Nr 3; 3) część graficzna planu w postaci cyfrowej reprezentacji z nadaną georeferencją w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych, stanowiąca załącznik Nr 4.**”.

Tymczasem z załącznika nr 2 do uchwały Rady Gminy Stara Biała Nr 176/XX/20 z 8 grudnia 2020 r., wynika, iż: „Dane przestrzenne, o których mowa w art. 67a ust. 3 i 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ( Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086 i 1378). Dane przestrzenne, w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. z 2020 r. poz. 177 i 284), utworzone do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów obrębów Biała, Biała Nowa, Draganie Nowe, Draganie Stare i Trzepowo Nowe, zawierają: 1) lokalizację przestrzenną obszaru objętego planem w postaci wektorowej, w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych; 2) atrybuty zawierające informacje o planie miejscowym; 3) rysunek planu miejscowego w postaci cyfrowej reprezentacji z nadaną georeferencją w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych.”, **stanowią załącznik nr 2 do uchwały.**

Tym samym doszło do wewnętrznej sprzeczności pomiędzy określeniem integralnych części uchwały Nr 176/XX/20, a liczbą oraz zakresem treściowym faktycznie przyjętych, przez Radę Gminy Stara Biała, załączników.

**Należy przy tym zauważyć, iż z przytoczonej powyżej treści załącznika nr 2 do uchwały wynika, iż obejmuje on wszystkie dane przestrzenne związane z przedmiotowym planem miejscowym, które miały być zarezerwowane dla nieistniejących załączników oznaczonych kolejnymi numerami 3 i 4.**

Powyższe oznacza, iż uchwalony plan miejscowy spełnia co prawda wymagania określone w znowelizowanych przepisach, jednakże w sposób niewłaściwy, wprowadzający w błąd, **odsya do nieistniejących załączników.**

Reasumując, w samej uchwale wprowadzono załącznik oznaczony numerem 3 i 4, który nigdy nie istniał, nie był również procedowany, a także nie był faktycznie przez Radę Gminy Stara Biała kiedykolwiek podjęty.

Należy przy tym zauważyć, iż stosownie do wymogów § 29 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 roku w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który w związku z przepisem § 143 załącznika, ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będąca na podstawie art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., takim aktem winna, w związku z dyspozycją art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 oraz art. 67a ust. 5 ustawy o p.z.p., zawierać załączniki. **Kluczowym jest jednak fakt, że obowiązkiem uchwałodawcy jest by odesłanie do właściwych załączników zamieszczone zostało w przepisach merytorycznych uchwały** (§ 29 ust. 1 załącznika do rozporządzenia), przy czym stosownie do ust. 2 § 29 ww. *Zasad techniki Prawodawczej*, właśnie w załącznikach do uchwały zamieszcza się wykazy, wykresy, tablice i opisy o charakterze specjalistycznym.

Organ nadzoru wskazuje, że stwierdzenie nieważności w części dotyczącej:

- § 1 ust. 5 w zakresie zdania wprowadzającego w odniesieniu do sformułowania, w brzmieniu: „*Załącznikami do uchwały, poza (...) wymienionym w ust. 2, (...)*”;
- § 1 ust. 5 pkt 2 w odniesieniu do sformułowania, w brzmieniu: „*(...), stanowiące załącznik Nr 3 (...)*”;
- § 1 ust. 5 pkt 3 w odniesieniu do sformułowania, w brzmieniu: „*(...), stanowiące załącznik Nr 4 (...)*”,

doprowadzi do spójności uchwały i jej załączników, przy zachowaniu wymogów wynikających z obowiązujących przepisów prawa, wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej komunikatywności całego aktu prawnego.

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, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z błędami w zakresie wprowadzenia właściwych załączników do uchwały, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad 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.

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 nieścistość 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 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).”.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 176/XX/20 Rady Gminy Stara Biała z 8 grudnia 2020 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów obrębów Biała, Biała Nowa, Draganie Nowe, Draganie Stare i Trzepowo Nowe”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* 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.

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*  
*/podpisano elektronicznie/*