



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 25 marca 2021 r.

Poz. 2613

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.37.2021.MO

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 24 marca 2021 r.

dotyczy uchwały Nr XXXI/327/2021 Rady Gminy Stare Babice z 25 lutego 2021 r. w sprawie *„Zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej części Gminy Stare Babice w zakresie części wsi Borzęcin Duży i części wsi Borzęcin Mały – pomiędzy ulicami Warszawską, Kosmowską i Krótką”*.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 24 marca 2021 r.

WNP-I.4131.37.2021.MO

**Rada Gminy Stare Babice
ul. Rynek 32
05 – 082 Stare Babice**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając 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 XXXI/327/2021 Rady Gminy Stare Babice z 25 lutego 2021 r. w sprawie „Zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej części Gminy Stare Babice w zakresie części wsi Borzęcin Duży i części wsi Borzęcin Mały – pomiędzy ulicami Warszawską, Kosmowską i Krótką”, w części dotyczącej § 1 uchwały w zakresie, w jakim dokonuje zmiany § 12 ust. 6 pkt 2 lit. a uchwały zmienianej, w odniesieniu do:

- części jednostek terenowych oznaczonych w zmienianym planie miejscowym symbolami 35.MN i 14.KPJ, obejmujących działki nr ew.: 1010, 1099 i 1100 z obrębu Borzęcin Duży;
- części jednostki terenowej oznaczonej w zmienianym planie miejscowym symbolem 4.U, obejmującej działki nr ew.: 492/11, 492/12, 493/11 i 493/12 z obrębu Borzęcin Duży.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 lutego 2021 r. Rada Gminy Stare Babice podjęła uchwałę Nr XXXI/327/2021 w sprawie „Zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej części Gminy Stare Babice w zakresie części wsi Borzęcin Duży i części wsi Borzęcin Mały – pomiędzy ulicami Warszawską, Kosmowską i Krótką”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086 i 1378, z 2021 r. poz. 11), 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 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. Mając na uwadze powyższe oraz dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności rozstrzygnięć dokonywanych w planie miejscowym, 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, 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 została określona w art. 15 ustawy o p.z.p.

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 terenów, 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 (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a 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, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś 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 zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają 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. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacniają wnioski z analizy art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuację, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych organ nadzoru stwierdza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem trybu sporządzania określonego w przepisach ustawy o p.z.p.

W dniu 27 lutego 2020 r. Rada Gminy Stare Babice podjęła uchwałę Nr XVIII/175/2020 „w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części wsi Borzęcin Duży i części wsi Borzęcin Mały – pomiędzy ulicami Warszawską, Kosmowską i Krótką”. Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.

Z tytułu, z treści, jak też z podstawy prawnej uchwały intencyjnej wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjętego przez Radę Gminy Stare Babice uchwałą Nr XLIV/414/10 z 4 listopada 2010 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej części Gminy Stare Babice w zakresie części wsi Borzęcin Duży i części wsi Borzęcin Mały – pomiędzy ulicami Warszawską, Kosmowską i Krótką”.

Zgodnie z ustaleniami § 1 ust. 2 uchwały przystąpieniowej: „2. Granice obszaru objętego zmianą planu określono na załączniku graficznym stanowiącym integralną część uchwały.”.

Z załącznika graficznego do uchwały przystąpieniowej wynika, że przedmiotowa zmiana planu nie dotyczy całego obszaru wyznaczonego na załączniku graficznym do uchwały zmienianej Nr XLIV/414/10, lecz wyłącza z niego obszar, dla którego uchwalony został nowy plan miejscowy

oraz dwa obszary objęte inną procedurą sporządzania nowego planu miejscowego. Powyższe dotyczy obszarów znajdujących się w granicach jednostek terenowych oznaczonych w zmieniającym planie symbolami:

- 44 MN, dla którego Rada Gminy Stare Babice przyjęła uchwałę Nr XLVI/496/18 z 11 października 2018 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na różnych obszarach gminy Stare Babice – Etap I”;
- 35.MN i 14.KPJ, obejmującego działki nr ew.: 1010, 1099 i 1100 z obrębu Borzęcin Duży, dla którego Rada Gminy Stare Babice podjęła uchwałę Nr XXXVIII/397/18 z 15 lutego 2018 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów usługowych w Gminie Stare Babice – część II”, stanowiące obszar Nr 11 wyznaczony na załączniku graficznym Nr 5 do tej uchwały;
- 4.U, obejmującego działki nr ew.: 492/11, 492/12, 493/11 i 493/12 z obrębu Borzęcin Duży, dla którego Rada Gminy Stare Babice podjęła uchwałę Nr XXXVIII/397/18 z 15 lutego 2018 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów usługowych w Gminie Stare Babice – część II”, stanowiące obszar Nr 9 wyznaczony na załączniku graficznym Nr 3 do tej uchwały.

W odniesieniu do obszaru objętego zmianą planu, wyznaczonego na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej, Rada Gminy Stare Babice postanowiła wprowadzić zmiany w uchwale Nr XLIV/414/10, których zakres ustalono w § 2 uchwały przystąpieniowej, w brzmieniu: „Przedmiot zmiany planu, o którym mowa w § 1 obejmuje:

- 1) zmianę ustalenia zawartego w § 12 ust. 6 pkt 2 litera „a” tekstu tego planu i nie dotyczy załącznika graficznego;
- 2) zmianę ustalenia zawartego w § 20 ust. 2 pkt 7 tekstu tego planu i nie dotyczy załącznika graficznego.”.

Biorąc pod uwagę tekst uchwały zmienianej należy stwierdzić, że zakres zmian tekstu planu obejmuje ustalenia dotyczące kąta nachylenia połaci dachowych (§ 12 ust. 6 pkt 2 lit. a) oraz wielkości powierzchni nowo tworzonych działek pod zabudowę mieszkaniową (§ 20 ust. 2 pkt 7) i nie dotyczą one załącznika graficznego tego planu.

Z uzasadnienia uchwały przystąpieniowej wynika, że „Na trzech obszarach, widocznych na załączniku graficznym plan został zmieniony lub jest w końcowej fazie zmieniania, i na nich nie ma, lub wkrótce nie będzie obowiązku stosowania wyłącznie dachów dwuspadowych, dlatego nie objęto ich niniejszym przystąpieniem do sporządzenia zmiany planu.”. Natomiast ustalenia dotyczące minimalnej powierzchni działek pod zabudowę mieszkaniową „(...) różnią się zasadniczo od ustaleń zawartych w innych planach miejscowych obowiązujących na pozostałych obszarach Gminy. W wyniku zmiany planu ma nastąpić dostosowanie przepisu zawartego w § 20 ust. 2 pkt 7 do podobnych przepisów na innych obszarach, po to aby były ze sobą spójne.”

W związku z powyższym procedurę sporządzania zmiany planu, o której mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., przeprowadzono w oparciu o uchwałę Nr XVIII/175/2020, przywołując ją w kolejno wykonywanych czynnościach tj. w:

- ogłoszeniu o przystąpieniu do zmiany planu z 6 kwietnia 2020 r. znak: RPP.6721.13.2020, zamieszczonym w Gazecie Babickiej nr 4 (284) kwiecień/maj 2020;
- obwieszczeniu o przystąpieniu do zmiany planu zamieszczonym w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Stare Babice z 10 kwietnia 2020 r. oraz wywieszonym na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Stare Babice oraz na tablicach ogłoszeń sołeckich;

- zawiadomieniu instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania projektu zmiany planu o przystąpieniu do jego sporządzania – pismo z 6 kwietnia 2020 r. znak: RPP.6721.14.2020;
- zawiadomieniu Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Powiecie Warszawskim Zachodnim o przystąpieniu do sporządzania projektu zmiany planu – pismo z 6 kwietnia 2020 r. znak: RPP.6721.14.2020;
- wniosku do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Powiecie Warszawskim Zachodnim o uzgodnienie zamiaru odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko – pismo z 6 kwietnia 2020 r. znak: RPP.6721.15.2020;
- obwieszczeniu o odstąpieniu od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko z 14 lipca 2020 r. znak: RPP.6721.49.2020, zamieszczonym w Gazecie Babickiej sierpień/wrzesień 2020 oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Stare Babice z 23 lipca 2020 r.;
- wykazie wniosków do uchwały Nr XVIII/175/2020;
- wystąpieniu z 10 września 2020 r. znak: RPP.6721.52.2020 do właściwych organów o zaopiniowanie projektu zmiany planu;
- wystąpieniu do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ożarowie Mazowieckim z 10 września 2020 r. znak: RPP.6721.54.2020 o zaopiniowanie projektu zmiany planu;
- wystąpieniu do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z 10 września 2020 r. znak: RPP.6721.55.2020 o zaopiniowanie projektu zmiany planu;
- wystąpieniu z 10 września 2020 r. znak: RPP.6721.53.2020 do właściwych organów o uzgodnienie projektu zmiany planu;
- ogłoszeniu z 10 listopada 2020 r. znak: RPP.6721.61.2020 o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany planu, zamieszczonym w Gazecie Babickiej listopad/grudzień 2020;
- obwieszczeniu z 10 listopada 2020 r. o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany planu, zamieszczonym w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Stare Babice z 2 grudnia 2020 r. oraz wywieszonym na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Stare Babice w dniach od 10 listopada 2020 r. do 10 lutego 2021 r.

W ogłoszeniu i obwieszczeniu z 10 listopada 2020 r. Wójt Gminy Stare Babice poinformował, że projekt zmiany planu, sporządzony na podstawie uchwały Nr XVIII/175/2020, będzie wyłożony do publicznego wglądu w terminie **od 9 grudnia 2020 r. do 8 stycznia 2021 r.**

Tymczasem już w trakcie trwania wyłożenia projektu planu, w dniu 17 grudnia 2020 r. Rada Gminy Stare Babice podjęła uchwałę Nr XXVII/291/2020 w sprawie zmiany uchwały „w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części wsi Borzęcin Duży i części wsi Borzęcin Mały – pomiędzy ulicami Warszawską, Kosmowską i Krótką”.

Zgodnie z ustaleniami uchwały Nr XXVII/291/2020, wprowadzono zmiany w uchwale intencyjnej polegające na:

- skorygowaniu tytułu i ustaleń § 1 ust. 1, w zakresie określenia zmiany faktycznej części Gminy Stare Babice zmienianego planu miejscowego, tj. części zachodniej zamiast części południowej Gminy Stare Babice (*vide*: § 1 pkt 1 i 2);
- skreśleniu § 2 pkt 2 (*vide*: § 1 pkt 3);
- nadaniu załącznikowi graficznemu nowego obrzemia zgodnie z załącznikiem do tej uchwały (*vide*: § 1 pkt 4), tj. na jego zmianie, polegającej na **włączeniu do obszaru zmiany planu** tych

dwóch fragmentów zmienianego planu, które zostały objęte procedurą sporządzania dla nich nowego planu zainicjowaną uchwałą Nr XXXVIII/397/18 z 15 lutego 2018 r.

W wyniku dokonanej przez organ nadzoru analizy niniejszej uchwały, dokumentacji jej prac planistycznych oraz zmian wprowadzonych w uchwale przystąpieniowej, w szczególności dotyczących jej załącznika graficznego, na którym wyznaczono rozszerzony obszar objęty zmianą planu, tj. **obszar większy niż w uchwale intencyjnej obszar obowiązywania dokonywanej zmiany planu**, organ nadzoru, zawiadamiając Gminę Stare Babice pismem z 10 marca 2021 r. znak: WNP-I.4131.37.2021.MO o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, wniósł jednocześnie o:

- przekazanie projektu uchwały będącej przedmiotem uzgodnień i opiniowania oraz wyłożonego do publicznego wglądu;
- udzielenie wyjaśnień, czy w odniesieniu do rozszerzonego obszaru planu przeprowadzona została procedura określona w art. 17 – 20 ustawy o p.z.p., a jeżeli tak, to w jakim zakresie.

Pismem z 11 marca 2021 r. znak: RPP.6721.21.2021 Wójt Gminy Stare Babice przekazał wnioskowane projekty uchwały oraz udzielił wyjaśnień dotyczących kwestii przedstawionych w powyższym zawiadomieniu, z których wynika, że:

- „W wyniku podjęcia uchwały Nr XXVII/291/2020 **procedurą objęto cały obszar dotychczasowego planu.** Z treści uchwał wynika, że rysunek planu nie jest przedmiotem żadnej zmiany.”;
- obszar zmiany planu określony na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej został powiększony o tereny objęte uchwałą Nr XXXVIII/397/18 z 15 lutego 2018 r.;
- obszary, o które rozszerzony został obszar zmiany planu przedstawiony na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej, są objęte procedurą sporządzania dla nich nowego planu zainicjowaną uchwałą Nr XXXVIII/397/18 z 15 lutego 2018 r. i dlatego nie były ujęte w uchwale intencyjnej, jednak biorąc pod uwagę, że sporządzanie planu miejscowego dla tych dwóch obszarów w odrębnej procedurze, potrwa dłużej niż sporządzenie niniejszej zmiany planu, „uznano za zasadne i leżące w interesie Właścicieli w/w działek, dołączenie ich nieruchomości do obszaru zmiany, co zostało dokonane uchwałą Nr XXVII/291/2020.”;
- w związku ze znikomym zainteresowaniem organów uzgadniających i opiniujących zmianę planu, jak też na etapie składania wniosków oraz wskazaniem, że zmiana ma nastąpić „bez zmiany rysunku planu”, **uznano za uzasadnione, aby nie ponawiać procedury i czynności określonych w art. 17 – 20 ustawy o p.z.p.;**
- zachowanie pełnej przejrzystości sporządzania projektu zmiany planu zostało zapewnione poprzez skuteczne powiadomienie pisemne i telefoniczne właścicieli działek objętych rozszerzonym obszarem zmiany planu oraz ogłoszenie o jego wyłożeniu i możliwości zgłaszania uwag, a tym samym poprzez lepsze umożliwienie im udziału w procedurze sporządzania zmiany planu;
- „W istocie zainteresowane organy uzgadniające i opiniujące oraz ogół społeczności i właścicieli cały czas trwali w przekonaniu, że od początku przedmiotem zmiany planu był cały obszar, skoro podnoszono w uchwałach startowych, że nie zmienia się rysunku planu.”

Z analizy przekazanego przez Wójta Gminy Stare Babice projektu zmiany planu będącego przedmiotem uzgodnień i opiniowania oraz wyłożonego do publicznego wglądu wynika, że:

- wyłożono do publicznego wglądu inny projekt zmiany planu, niż ten, który został sporządzony na podstawie uchwały przystąpieniowej Nr XVIII/175/2020, w oparciu o którą przeprowadzono procedurę planistyczną oraz, który był przedmiotem dokonanych uzgodnień i opiniowania;

- zmieniono i wyłożono projekt zmiany planu w wersji, do sporządzenia której upoważniała dopiero uchwała Nr XXVII/291/2020 z 17 grudnia 2020 r., tj. podjęta w trakcie trwania jego wyłożenia do publicznego wglądu, w dniach od 9 grudnia 2020 r. do 8 stycznia 2021 r., przy czym w podstawie prawnej tej wyłożonej wersji projektu zmiany planu nie przywołano uchwały zmieniającej uchwałę przystąpieniową, którą dopiero wymieniono w uchwale uchwalającej niniejszą zmianę planu;
- uchwałą Nr XXVII/291/2020, zmieniony został zakres zmian w części tekstowej uchwały zmienianej oraz obszar objęty tą zmianą wyznaczony na załączniku graficznym do uchwały przystąpieniowej, poprzez jego rozszerzenie o dwa obszary, które w tej uchwale zostały wyłączone z granic dokonywania zmiany planu.

W wyniku podjęcia uchwały Nr XXVII/291/2020 uchwalono zmianę planu, w granicach niezgodnych z wyznaczonymi w uchwale o przystąpieniu, tj. również dla obszarów, o które został powiększony obszar zmiany planu, dla których nie przeprowadzono procedury planistycznej. W dokumentacji prac planistycznych brak dokumentów potwierdzających wykonanie czynności proceduralnych związanych z rozszerzonym obszarem zmiany planu.

Organ nadzoru wskazuje, że nie ma możliwości sporządzenia i uchwalenia zmiany planu miejscowego o obszarze większym niż określony w uchwale intencyjnej bez przeprowadzenia procedury planistycznej, w odniesieniu do tych dodatkowych obszarów objętych zmianą planu, wprowadzonych uchwałą zmieniającą uchwałę przystąpieniową.

Biorąc powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały naruszony został, w istotny sposób, tryb sporządzania zmiany planu miejscowego poprzez brak przeprowadzenia procedury planistycznej, o której mowa w art. 17 – art. 20 ustawy o p.z.p., w odniesieniu do obszarów, o które został powiększony obszar zmiany planu wyznaczony w uchwale przystąpieniowej, w tym m.in. poprzez brak dokonania uzgodnień i opiniowania projektu zmiany planu przez upoważnione organy oraz uniemożliwienie zgłaszanie uwag każdemu, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie zmiany planu wyłożonym do publicznego wglądu. Brak jest podstaw do uznania, że powiadomienie właścicieli działek o objęciu ich nieruchomości również zmianą planu, spełnia wymogi zachowania procedury planistycznej, przy czym należy zauważyć, że obwieszczenie o wyłożeniu projektu zmiany planu, o którym zostali oni poinformowani wskazywało jedynie na uchwałę przystąpieniową, która nie obejmowała tych nieruchomości, co wskazuje na wprowadzenie w błąd ich właścicieli. Z wykonanych czynności proceduralnych wynika, że całą procedurę sporządzania zmiany planu wykonano wyłącznie na podstawie uchwały przystąpieniowej.

Wskazane w powyższym zakresie naruszenie, w istotny sposób, procedury sporządzenia zmiany planu, stanowi na mocy art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXI/327/2021 Rady Gminy Stare Babice z 25 lutego 2021 r., w części wskazanej w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Należy zauważyć, iż na naruszenie trybu sporządzania zmiany planu zwracała również uwagę Gminna Komisja Urbanistyczno – Architektoniczna, w opinii z 27 listopada 2020 r. i 9 grudnia 2020 r., w których m.in. wskazała, że:

- *„Jeżeli przystąpiliście do zmiany mpzp tylko w tych granicach jak na rysunku to musicie dla wyłączonych fragmentów uchwalić nowy, kompletny plan. Zgodnie z ustawą tereny o różnym przeznaczeniu bądź różnych zasadach zagospodarowania muszą być wydzielone liniami rozgraniczającymi. Jeżeli nie ma nowego mpzp to zmiana musi objąć wszystkie tereny w ich dotychczasowym kształcie przestrzennym. Inaczej się zrobić tego nie da. Albo ustalamy zmianę*

- dla całych terenów dotychczasowego mpzp albo uchwalamy plan dla nowo wydzielonej jednostki – ale plan kompletny a nie zmianę tego istniejącego.”;*
- *„(...) wprowadzane tą uchwałą zmiany są tak daleko idące (m.in. objęcie zmianą całego obszaru obowiązującego planu) że powinno się ponowić procedurę od momentu składania wniosków do zmiany planu, a w tym momencie prościej byłoby uchylić poprzednią uchwałę i przyjąć porządnie nową uchwałę.”;*
 - *„Zmiana zakresu terytorialnego uchwały inicjującej może skutkować uchynieniem całości z powodu złamania procedury.”.*

Powyzsza opinia nie została uwzględniona przy sporządzaniu zmiany planu. Natomiast podjęcie uchwały zmieniającej uchwałę intencyjną nastąpiło w trakcie wyłożenia projektu zmiany planu.

W ocenie organu nadzoru nie można uznać stanowiska gminy stwierdzającego, że od początku przedmiotem zmiany planu był cały obszar zmienianego planu, bowiem nie wynika to zarówno z załącznika graficznego uchwały intencyjnej oraz z uzasadnienia jej podjęcia, w którym gmina stwierdziła, że *„Na trzech obszarach, widocznych na załączniku graficznym plan został zmieniony lub jest w końcowej fazie zmieniania, i na nich nie ma, lub wkrótce nie będzie obowiązku stosowania wyłącznie dachów dwuspadowych, dlatego **nie objęto ich** niniejszym przystąpieniem do sporządzenia zmiany planu.”*, jak również z uchwały zmieniającej tę uchwałę przystąpieniową i jej uzasadnienia, zgodnie z którym *„Konieczność zmiany załącznika graficznego podyktowana jest tym **aby objąć zmianą cały obszar planu**. Zgodnie z dotychczasowym załącznikiem graficznym zostały wyłączone z obszaru przystąpienia do zmiany dwa obszary objęte procedurą sporządzenia na nich nowego planu miejscowego. Jest to uchwała Nr XXXVIII/397/18 z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów usługowych w Gminie Stare Babice – część II.”*.

Nie można również przyjąć wyjaśnień gminy, że nie doszło do uchybień proceduralnych, które miałyby wpływ na stwierdzenie nieważności uchwały, w związku ze stwierdzeniem, że: *„W istocie zainteresowane organy uzgadniające i opiniujące oraz ogół społeczności i właściciele cały czas trwali w przekonaniu, że od początku przedmiotem zmiany planu był cały obszar, skoro podnoszono w uchwałach startowych że nie zmienia się rysunek planu.”*. Powyższe prowadzi do wniosku, że gmina błędnie utożsamia brak zmiany rysunku planu z brakiem zmiany granic obowiązywania wprowadzonych zmian.

Organ nadzoru nie kwestionuje, że w wyniku podjęcia niniejszej uchwały nie zmieni się część graficzna rysunku zmienianego planu, lecz stwierdza, że **zmieni się zasięg obowiązywania wprowadzonych zmian**, w związku z podjęciem uchwały Nr XXVII/291/2020, która rozszerza obszar zmiany planu określony w uchwale przystąpieniowej o dwa dodatkowe obszary, co znajduje potwierdzenie również w wyjaśnieniach Wójta Gminy Stare Babice.

Nie kwestionując faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad.

Uchwałą zmieniającą odnoszącą się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **dokonyje się zmian w obowiązującym akcie prawa miejscowego**. Skoro także uchwała zmieniająca jest aktem prawa miejscowego, to musi ona jednoznacznie określać co jest jej przedmiotem. Wobec powyższego, jeśli organ stanowiący gminy stwierdzi konieczność nowelizacji jej treści – uchwała zmieniająca musi jasno wskazywać uchwałę będącą przedmiotem nowelizacji, wprowadzane do niej zmiany, przesadzając, **które postanowienia są uchylane, bądź jakie otrzymują nowe brzmienie**. Precyzyjne sformułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest

szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej.

Powyższe znajduje potwierdzenie w: § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do zmiany). Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmiany).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu miejscowego (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. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, graficzny załącznik został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura planistyczna, ale nie musi on 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).

Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej.

Wyznaczenie tych granic na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest np. lokalizacja inwestycji celu publicznego. **Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem (opcjonalnie jego zmianą) będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty.**

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie dotyczącym jednoznacznego wyznaczenia granic obszaru objętego projektem planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) na załączniku graficznym, jak również odnośnie wymogu zgodności pomiędzy obszarem objętym zmianą planu określonym na załączniku graficznym z obszarem wyznaczonym uchwałą o przystąpieniu do zmiany planu znajdują odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 828/11, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz

- wyznaczenie - w załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych.” (publ. LEX nr 1109878);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 16 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 607/11, w którym Sąd stwierdził, iż „Zauważyć więc przyjdzie, że zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) 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. Przepis art. 14 ust. 2 ustawy stanowi, iż integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Skoro ustawa wyraźnie stanowi, że załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może w sposób dowolny zmienić granic terenu objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10 - Lex nr 694436). **Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie tylko więc inicjuje procedurę planistyczną, ale wyznacza również zakres planu miejscowego w granicach określonych w załączniku do tej uchwały i z tego też względu kształtuje ona przebieg dalszej procedury planistycznej. W uchwale w sprawie planu miejscowego dokonywana jest identyfikacja obszaru objętego zamiarem uregulowania przeznaczenia terenu oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Jeśli więc w toku sporządzania planu miejscowego wynikłaby potrzeba zmiany przebiegu granic tego obszaru, wówczas konieczne jest skorygowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu w odpowiednim trybie. W przeciwnym razie uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rada gminy ma obowiązek zachowania granic obszarów, które zostały wyznaczone we wskazanej uchwale. Wykroczenie poza tak wyznaczony zakres działania stanowi naruszenie jednej z zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a jednocześnie istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 17 tej ustawy i daje podstawę do stwierdzenia nieważności takiej uchwały.**” (publ. LEX nr 1134771);
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10, teza 1, 2 i 3: „1. Skoro u.p.z.p. wyraźnie stanowi, iż załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i nie może decydować czy istnieje potrzeba sporządzenia takiego załącznika graficznego, czy nie, w zależności od charakteru zmian, które zamierza wprowadzić do planu miejscowego. Wykładnia celowościowa art. 14 ust. 2 u.p.z.p. nie może prowadzić do wniosków, które pozostają w oczywistej sprzeczności z jego wykładnią językową. 2. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany. Ustawa nie określa wymagań co do skali mapy, która stanowić ma taki załącznik. Wyznaczenie tych granic na odpowiedniej mapie powinno jednak być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. 3. Uchwała musi precyzyjnie

określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest lokalizacja inwestycji celu publicznego." (publ. LEX nr 694436);

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 631/17, w którym Sąd stwierdził, iż: „Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest podejmowana na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm., zwanej dalej "u.p.z.p." Zgodnie z art. 28 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Powyższe dotyczy również zmian uchwalanych na podstawie art. 27 u.p.z.p. Przesłanka istotnego naruszenia trybu postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia miejscowego planu, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Pojęcie zasad sporządzania planu należy natomiast wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna i załączniki), przyjętych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 publik. [w:] CBOSA).

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z postanowieniami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 u.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.

Uchwała o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie - na załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu. Podkreślić przy tym należy, że **zadaniem uchwały uruchamiającej postępowanie w tym przedmiocie, jest jednoznaczne wskazanie terenu, do którego odnosi się uchwała i następująca po niej procedura.** 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 o przystąpieniu w sposób jednoznaczny określiła i przesądziła o granicach terenu, do którego mają się odnieść wszelkie ustalenia planu. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 2 u.p.z.p. załącznik graficzny do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi formę obszaru objętego projektem planu miejscowego, a jego funkcją jest jednoznaczne wskazanie granic przyszłego planu. Oznacza to, że żaden obszar niewskazany w uchwale w sprawie przystąpienia nie może zostać objęty ustaleniami planu." (publ. CBOSA);

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 lutego 2020 r. sygn. akt II OSK 893/18, teza 1: „1. Odstąpienie od powtórzenia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego i skutkuje stwierdzeniem nieważności wszystkich ustaleń planu miejscowego odnoszących się do tych obszarów wyznaczonych w planie, w odniesieniu, do których wystąpiło owo naruszenie.” (CBOSA);
- Naczelnego sądu Administracyjnego z 15 marca 2010 r. sygn. akt II OSK 1493/09, w którym Sąd stwierdził, że „Nie powinno budzić wątpliwości, że uchwała o przystąpieniu do sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu, powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty. Jeżeli więc wnosząca skargę kasacyjną strona konsekwentnie podnosi, że obszar objęty zaskarżoną uchwałą w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie odpowiada obszarowi ujętemu w uchwale intencyjnej - jest od niego większy i dotyczy to nieruchomości należącej do strony, to okoliczność ta powinna być przez Sąd pierwszej instancji odpowiednio wnikliwie zbadana i oceniona zwłaszcza poprzez zażądanie od gminy przedłożenia stosownej dokumentacji. (...) Wydaje się oczywiste, że gdyby w toku ponownego rozpoznania sprawy przez Sąd pierwszej instancji okazało się, wbrew deklarowanemu w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku stwierdzeniu, nie popartemu jednoznacznym materiałem dowodowym, zgromadzonym w aktach sprawy w dniu wydania tego wyroku, iż uchwała w sprawie planu **wykracza i to w istotnym zakresie, obszaruwo poza teren objęty uchwałą intencyjną, to w takiej sytuacji mogłoby dojść do stwierdzenia, że w odniesieniu do części obszaru gminy nie doszło do podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, co skutkowałoby stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu planistycznego, jako nie poprzedzonego w odpowiednim zakresie bezwzględnie wymagana ustawą uchwałą o przystąpieniu do jego sporządzenia.** Stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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, zaś w myśl ust. 2 integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Tenże artykuł w ust. 6 przewiduje, że przed podjęciem uchwały organ wykonawczy gminy /wójt, burmistrz, prezydent miasta, wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Dopiero w następnej kolejności wskazanej w art. 15 ust. 1 ww. ustawy organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego. Wprawdzie w przepisie tym nie ma wyraźnej mowy o tym, że projekt planu miejscowego musi być **zgodny z uchwałą o przystąpieniu do sporządzania tego planu**, jednakże funkcjonalna wykładnia art. 14 i 15 jednoznacznie wskazuje na to, że zasadą sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest przygotowanie planu miejscowego natomiast jego uchwalenie wbrew postanowieniom rady gminy wyrażonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu powoduje rażące naruszenie określonych w tych przepisach zasad postępowania planistycznego. Dorozumiana wola rady gminy wynikająca już z samego projektu planu miejscowego, o objęciu tym planem innego, niż określony w uchwale, o której mowa w art. 14, to jest o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, obszaru, uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego.” (publ.CBOSA);

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 7 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Wr 221/10, w którym Sąd stwierdził, że: *„Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 2010 roku (II OSK 1493/09, CBOSA nsa.gov.pl) wykładnia funkcjonalna art. 14 i art. 15 u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że zasadą sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 tego aktu jest przygotowanie planu miejscowego, natomiast jego uchwalenie, wbrew postanowieniom rady gminy wyrażonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu, powoduje rażące naruszenie określonych w tych przepisach zasad postępowania planistycznego. Dorozumiana wola rady gminy wynikająca już z samego projektu planu miejscowego o objęciu tym planem obszaru innego niż określony w uchwale intencyjnej, o której mowa w art. 14, uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego.”* (publ. CBOSA);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2020 r. sygn. akt II OSK 3008/19, w którym Sąd stwierdził, że: *„Rola uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu. Dotyczy to także uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego. Zadaniem uchwały uruchamiającej postępowanie w tym przedmiocie jest jednoznaczne wskazanie terenu, do którego odnosi się uchwała i następująca po niej procedura. Właściciele nieruchomości muszą mieć realną możliwość sprawdzenia, czy ich nieruchomość będzie lub nie będzie objęta planem. Od objęcia danych nieruchomości planem zależna jest możliwość realnej obrony własnych uzasadnionych interesów prawnych tych podmiotów poprzez składanie wniosków do projektu zmiany, czy też po przygotowaniu projektu zmiany planu – uwag. Oznacza to, że określony w załączniku graficznym do uchwały w sprawie przystąpienia do uchwalenia (zmiany) planu obszar, wyznacza terytorialny zakres regulacji planistycznych. Innymi słowy wyłącznie w odniesieniu do tego obszaru prowadzone są czynności planistyczne i opracowywany projekt lokalnych norm prawnych. Jedynie w odniesieniu do tego obszaru będą obowiązywać uchwalone przepisy prawa. Obszar tej musi następnie odpowiadać rysunkowi planu, który zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi załącznik do uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego. Teren planu wyznaczony w uchwale o przystąpieniu musi być tożsamy z częścią graficzną planu, a część tekstowa planu stanowiąca treść uchwały może odnosić się wyłącznie do terenu objętego uchwałą w sprawie przystąpienia do uchwalenia (zmiany) planu i w konsekwencji części graficznej planu (rysunku planu).”* (publ. CBOSA);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 21 września 2016 r. sygn. akt II SA/Gd 16/16, w którym Sąd orzekł, iż *„Ustalenia planu nie mogą wykraczać poza wyznaczony obszar objęty opracowaniem miejscowego planu, co wynika z samej istoty tego aktu jako prawa miejscowego. Z definicji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że konkretny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa ustalenia dla całego terenu, który jest planem objęty. W kontekście brzmienia art. 14 ust. 2 u.p.z.p., według którego integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu, ustalenia planu nie mogą wykraczać poza granice obszaru opracowania wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu (jej załączniku graficznym). Określenie granic obszaru objętego planem wiąże radę gminy co do terytorialnego zakresu ustaleń podjętych w planie. Rada gminy, uchwalając plan miejscowy, nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów znajdujących się poza obszarem objętym granicami tego planu; tym samym nie jest dopuszczalne rozstrzygnięcie w planie miejscowym o przeznaczaniu gruntów, które nie znajdują*

się w granicach obszaru objętego ustaleniami tego planu (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 780/05, OwSS 2007, nr 1, poz. 11).” (publ. CBOSA);

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 14 października 2014 r. sygn. akt II SA/Bd 707/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Według art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 powołanej wyżej ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Organ nadzoru stwierdził, że w wyniku porównania przebiegu granic zaznaczonych na załącznikach graficznych do uchwały z dnia 28 stycznia 2011 r. Rady Gminy Inowrocław nr IV/23/2011 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Inowrocław w części miejscowości Słońsko oraz zaskarżonej uchwały nie są one tożsame. Wskazać należy, że zapisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawierają żadnego rozróżnienia w zakresie procedury planistycznej dotyczącej charakteru dokonywanych zmian w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji stwierdzić należy, że wszystkie zmiany miejscowego planu muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej, w tym m.in. wymogów określonych w art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tym samym należy stwierdzić, że brak jest podstaw prawnych umożliwiających dokonywanie zmian, nawet jednostkowych, z pominięciem procedury planistycznej określonej w art. 17 ww. ustawy. Zmian w ustaleniach dotyczących sporządzania planu miejscowego oraz obszaru i granic obszaru objętego przystąpieniem do sporządzenia planu może dokonać wyłącznie rada gminy, w drodze uchwały zmieniającej uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub poprzez uchylenie tej uchwały.

Skoro zatem bezspornym pozostaje, że kwestionowana przez organ nadzoru uchwała została podjęta z pominięciem trybu, o którym mowa w art. 17 ww. ustawy, zaś Rada Gminy Inowrocław nie zainicjowała nawet wszczęcia procesu planistycznego (art. 27 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ww. ustawy), to stwierdzić należy, że w przedmiotowej sprawie zaistniały przesłanki, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tutejszy Sąd podziela stanowisko zawarte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 4 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 394/08, że organ planistyczny nie może w ramach ustaleń, wykroczyć poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną. Obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zawsze powinien się pokrywać z obszarem zakreślonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania tego planu, podjętej w oparciu o art. 14 ust. 1-2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.” (publ. CBOSA).

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 przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały lub jej zmiany i to przede wszystkim te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Niemniej jednak, należy także zauważyć, iż sformułowanie nowych ustaleń, a także sporządzenie uchwały wykraczającej poza granice wskazane w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego należy również rozważać w kategorii istotnego naruszenia trybu sporządzania zmiany planu miejscowego. Należy bowiem pamiętać, iż cała procedura planistyczna, w tym m.in. niezbędne ogłoszenia, obwieszczenia wskazywały, iż przedmiotem zmiany planu jest zakres określony w uchwale przystąpieniowej (z uwzględnieniem jej zmiany). Powyższe oznacza istotne naruszenie trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, w związku z istotnym naruszeniem art. 17, w związku z art. 27 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 wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXI/327/2021 Rady Gminy Stare Babice z 25 lutego 2021 r. w sprawie *„Zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej części Gminy Stare Babice w zakresie części wsi Borzęcin Duży i części wsi Borzęcin Mały – pomiędzy ulicami Warszawską, Kosmowską i Krótką”*, 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/