



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 kwietnia 2024 r.

WNP-I.4131.81.2024

### Rada Miejska w Wołominie

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXIX-47/2024 Rady Miejskiej w Wołominie z 26 marca 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nowe Grabie - południe”, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, dotyczącej terenu oznaczonego symbolem:

- 5MNE, w odniesieniu do działek oznaczonych numerem ewidencyjnym 473 i 474 z obrębu Nowe Grabie, gmina Wołomin;
- 6MNE, w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 244/3 z obrębu Nowe Grabie, gmina Wołomin.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 26 marca 2024 r. Rada Miejska w Wołominie podjęła uchwałę Nr LXXIX-47/2024 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nowe Grabie - południe”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, przy zastosowaniu przepisu art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

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 zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości, czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

W wyniku dokonania analizy uchwały oraz dokumentacji jej prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził naruszenie przepisów ustawy o p.z.p., dotyczących istotnego naruszenia procedury (trybu) sporządzania planu, uregulowanej w przepisach tej ustawy. Mianowicie, Burmistrz Gminy Wołomin, jako organ odpowiedzialny za proces sporządzenia planu miejscowego, zmienił w sposób istotny projekt planu miejscowego, po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, bez ponowienia czynności proceduralnych i taki też projekt przedłożył Radzie Miejskiej w Wołominie do uchwalenia.

Organ nadzoru wskazuje, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego

sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono kolejno przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwości organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności. Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. W tym miejscu zwrócić uwagę należy, że inaczej niż pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko takie naruszenie, które uznać należy za naruszenie istotne. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250-251).

Stosownie do dyspozycji art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy, dokonuje kolejno określonych czynności, które polegają na:

- ogłoszeniu w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określeniu formy, miejsca i terminu składania wniosków do planu, nie krótszego niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1);
- zawiadomieniu, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania planu (art. 17 pkt 2);
- sporządzeniu projektu planu miejscowego i rozpatrzeniu wniosków, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (art. 17 pkt 4);
- sporządzeniu prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36 (art. 17 pkt 5);
- wystąpieniu o opinie o projekcie planu (art. 17 pkt 6 lit. a);
- wystąpieniu o uzgodnienie projektu planu (art. 17 pkt 6 lit. b);

- wystąpieniu o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. c);
- wprowadzeniu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłoszeniu, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożeniu tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na okres co najmniej 21 dni oraz zorganizowaniu w tym czasie co najmniej jednej dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 9);
- wyznaczeniu w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, terminu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszego niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu (art. 17 pkt 11);
- rozpatrzeniu uwag, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12);
- wprowadzeniu zmian do projektu planu miejscowego wynikających z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponowieniu uzgodnień (art. 17 pkt 13);
- przedstawieniu radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11 (art. 17 pkt 14).

Z kolei z art. 19 ustawy o p.z.p. wynika, że jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu, to procedurę planistyczną powtarza się w niezbędnym zakresie.

Na uwagę, w tej kwestii, zasługuje wyrok NSA w Warszawie z 23 września 2011 r. sygn. akt II OSK 1281/11, w którym stwierdzono m.in. że: *„Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku naruszenia polegały na tym, że do projektu planu, po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, wprowadzono szereg zmian będących następstwem uwzględnienia wniesionych uwag. Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku zmiany planu nie można uznać za niewielkie, ponieważ w ich wyniku zmieniono przeznaczenie niektórych terenów (zmieniono przeznaczenie terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami na tereny zabudowy usługowej) oraz zmieniono nieprzekraczalną linię zabudowy, jak również zmniejszono wskaźniki minimalnej powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalnych wskaźników powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalną*

wysokość zabudowy. Wszystkie te zmiany następnie zostały wprowadzone do uchwalonego tekstu uchwały bez wcześniejszego ponowienia uzgodnień i powtórzenia czynności o których mowa w art. 17 u.p.z.p. w niezbędnym zakresie co stanowiło w ocenie Sądu istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego o czym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Nie każde naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, należy uznać za istotne w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Jednak za takie istotne naruszenie należy uznać brak ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, w tak ważnych i mających tak szeroki zakres zmianach jak w przedmiotowej sprawie." (publik. LEX nr 1068984).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 grudnia 2015 r. w sprawie sygn. akt. IV SA/Wa 1525/15 stwierdził, iż: „3. Trafnie zarzucił w swojej skardze Wojewoda, że zaskarżona uchwała została wydana z istotnym naruszeniem trybu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zaniechanie przez Wójta ponowienia czynności planistycznych, tj. zaniechanie ponownego częściowego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu) po wprowadzeniu zmian do projektu, który został wyłożony do publicznego wglądu (naruszenie art. 17 pkt 13 w związku z art. 19 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). 3.1. Z akt postępowania planistycznego wynika niespornie, że: (-) w toku tego postępowania projekt planu został wyłożony przez Wójta do publicznego wglądu tylko jednokrotnie, tj. w dniach 7 lutego - 11 marca 2014 r., o którym fakcie powiadomiono w przewidziany prawem sposób, (-) na sesji Rady Gminy w dniu 29 października 2014 r. uchwalono plan w innym brzmieniu aniżeli projekt wyłożony do wglądu w dniu 7 lutego (16 różniących się postanowień, wyszczególnionych na str. 7 – 8 uzasadnienia skargi), (-) różnice te wynikają zarówno z uwzględnienia przez Wójta części uwag do projektu planu, jak i (w znacznej większości) z własnej inicjatywy Wójta (str.8 - 11 skargi). Stwierdzić przy tym należy, że wprowadzone zmiany miały charakter istotny (faktyczna likwidacja projektowanych wcześniej rozwiązań komunikacyjnych, zmiana przeznaczenia terenu z zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na zagrodową) i nie miały znaczenia jednostkowego, albowiem ich skutki nie odnosiły się również do nieruchomości sąsiednich. 3.2. Należy odnotować, że literalne brzmienie art. 17 pkt 13 może sugerować brak obowiązku ponownego wykładania przez Wójta projektu planu do publicznego wglądu w następstwie uwzględnienia uwag do pierwotnego projektu (literalnie przywołany przepis nakłada na Wójta jedynie obowiązek ponowienie w niezbędnym zakresie uzgodnień), niemniej, jak również trafnie wywiódł Wojewoda, obowiązek taki stanowczo akcentuje się w orzecznictwie sądowym, odwołując się do relacji art.17 pkt 13 oraz art. 19 ustawy planistycznej (dotyczącym rad gmin). W wyroku z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 505//13, publ. LEX, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, co następuje: „Sąd w składzie orzekającym w sprawie podziela pogląd

sądu wojewódzkiego, wedle którego wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu bez ponowienia w tym zakresie wyłożenia projektu do publicznego wglądu, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 Upzp skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko takie prezentowane jest w judykaturze - np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 2012 r. II OSK 1426/12 (LEX nr 1234142) stwierdzono, iż to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne." Mając wskazane wyżej uwarunkowania na uwadze, skargi należało w powyższym zakresie uwzględnić." (publik. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W wyroku z 10 stycznia 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 2430/16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, iż: „Podejmując przedmiotową uchwałę w ocenie Sądu, słusznie wskazuje strona skarżąca, że doszło do naruszenia art. 17 pkt 13, w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez wprowadzenie zmian do projektu planu miejscowego przez Wójta Gminy Z., bez ponowienia w niezbędnym zakresie czynności planistycznych. Sąd po dokonaniu analizy tekstu i rysunku projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu oraz opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa [...] podzielił zarzuty skargi. Z analizy tej wynika, że w tekście planu wprowadzono następujące zmiany: (...). W ocenie Sądu, z powyższych zestawień wynika, że zmiany w projekcie planu zostały wprowadzone przez organ wykonawczy gminy po jego wyłożeniu do publicznego wglądu. Są one konsekwencją zmiany prowadzenia polityki przestrzennej przez władze gminy, w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym. Podkreślenia wymaga, że wprowadzone zmiany dotyczyły: przeznaczenia terenu, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania, w tym linii zabudowy, a także ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenów, jak również zmian w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Sąd podziela stanowisko skarżącego, że w zaistniałej sytuacji konieczne było ponowne wyłożenie tak zmienionego projektu planu, po to, aby osoby, których to dotyczy mogły przedstawić swoje racje, co do takiego sposobu zagospodarowania ich nieruchomości. Zdaniem Sądu, naruszono w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego tj. art. 17 pkt 13, w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p. W niniejszej sprawie, dokonane zmiany nie miały charakteru jednostkowego, niewywierającego wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości.

Wprowadzone zmiany miały charakter ogólny i mogą generować sytuację istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. W tym zakresie powtórzenie czynności planistycznych należało uznać za konieczne (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 2012 r., sygn. II OSK 1426/12, LEX nr 1234142). Nie można zgodzić się ze stanowiskiem organu gminy Z., że wprowadzone zmiany miały charakter: nieistotny, doprecyzowujący, porządkowy, mający na celu zwiększenie czytelności planu miejscowego. Sąd uwzględnił w ocenie wprowadzonych zmian kryteria: bardzo dużej skali zmian, stopnia modyfikacji treści planu w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że "Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 2360/14, LEX nr 2083492). Nie można także zgodzić się z argumentem organu gminy, że wprowadzenie zmian doprecyzowujących i zwiększających czytelność ustaleń planu nie wymagało ponowie czynności planistycznych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że przepisy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego posługują się językiem specjalistycznym, w skład którego wchodzi wiele pojęć technicznych, które mogą być niezrozumiałe dla adresatów planu. Nakłada to na organ gminy zachowanie szczególnej staranności w zapewnieniu możliwości zapoznania się z tak licznymi zmianami, nawet jeżeli w ocenie organu gminy mają one charakter doprecyzowujący przepisy planu. Brak ponownego wyłożenia do publicznego wglądu, ograniczył w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach zagospodarowania przestrzennego gminy. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie. Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tak rozumiana partycypacja publiczna w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach społeczności lokalnej. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia

w postępowaniu, którego przedmiotem jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie wyżej przytoczone okoliczności wskazują, że zaskarżona uchwała w części skazanej w sentencji wyroku jest sprzeczna z prawem na skutek istotnego naruszenia wskazanych wyżej przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Dlatego też na podstawie art. 28 ustawy, oraz art. 91 ust. 1 w zw. z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 147 § 1 p.p.s.a. należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części.” (publik. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Stanowisko judykatury odnaleźć możemy także w doktrynie:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 189 teza 24. do art. 17: „W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się różnice w zakresie skutków procesowych wynikających z przepisów art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 u.p.z.p. Interpretując te przepisy, co podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny, trzeba mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Są to uwagi o charakterze indywidualnym zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek i jako takie mogą być uwzględniane przez organ wykonawczy gminy w trybie art. 17 pkt 13, tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, o którym mowa w art. 19 ust. 1, wówczas gdy ma się do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny, często zmiany leżące w interesie jednych naruszają interesy innych właścicieli, jeżeli dokonywane są arbitralnie przez organ wykonawczy gminy, powodują, że ci, którzy są w opozycji do zmian, tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan. W treści przepisów art. 17 pkt 13 i art. 19, nakazując ponowienie uzgodnień lub czynności, ustawodawca zawarł zwrot "w zakresie niezbędnym"; przy ocenie niezbędności należy ważyć interesy zainteresowanych stron.”;
- Plucińska – Filipowicz Alicja (red.), Wierzbowski Marek (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz LEX 2021*, do art. 19: „Stwierdzenie przez radę gminy istnienia konieczności dokonania zmian w przedstawionym projekcie planu miejscowego może być efektem inicjatywy samej rady, a także czynności organu wykonawczego w trakcie procedury planistycznej. Nie są to przy tym tylko przesłanki dotyczące uwzględnienia bądź nieuwzględnienia uwag. Mogą bowiem zaistnieć również inne przesłanki, które według rady będą determinowały zmianę przedstawionego projektu planu, np. zamiar przeznaczenia określonego w planie terenu planistycznego na inny cel, zmiana parametrów zabudowy czy też wprowadzenie bardziej rygorystycznych zapisów dotyczących kształtowania zabudowy. Powyższe oznacza, że

*proponowane przez radę zmiany mogą być daleko idące. Oczywiście powody ich wprowadzenia do projektu planu muszą być w sposób szczegółowy i przekonujący uzasadnione oraz mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Nie powinny one zatem nosić cech dowolności. Rada gminy powinna bowiem działać na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), a także z uwzględnieniem zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).”;*

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 192, 193 do art. 19: „*O zakresie ponowienia procedury w związku ze stwierdzeniem przez gminę konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu, zwłaszcza etapów określonych w art. 17 pkt 9, 11 i 12 u.p.z.p., decydować powinna zatem z jednej strony analiza zmian zgłoszonych przez radę, z drugiej strony funkcja uwag, którą jest ujawnianie interesów i rozwiązywanie potencjalnych konfliktów w zakresie zagospodarowania przestrzennego na etapie sporządzania planu miejscowego; ocena w tym zakresie należy do organu wykonawczego gminy.*”.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury i doktryny wynika, że wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu miejscowego wymaga ponowienia, w niezbędnym zakresie, procedury planistycznej, w tym ponownego wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu. Brak ponowienia w niezbędnym zakresie procedury i ponownego wyłożenia zmienionego w istotny sposób projektu planu miejscowego stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przede wszystkim, istotne naruszenie trybu sporządzania przedmiotowego planu miejscowego wynika z braku ponowienia czynności proceduralnych, w związku z dokonanymi istotnymi zmianami ustaleń projektu planu miejscowego po jego wyłożeniu do publicznego wglądu i przedłożeniu go, w takiej zmienionej wersji, Radzie Miejskiej w Wołominie do uchwalenia.

Z porównania tekstu i rysunku projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu z tekstem i rysunkiem uchwalonego planu wynika, że po uzyskaniu uzgodnień i opinii oraz po zakończeniu okresu wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu, dokonano istotnych zmian w części graficznej uchwały.

Z analizy przekazanego przez Radę Miejską w Wołominie projektu będącego przedmiotem uzgodnień i opiniowania, w wersji podlegającej wyłożeniu do publicznego wglądu, a także ostatecznej wersji planu stanowiącej przedmiot niniejszego rozstrzygnięcia wynika, że na rysunku przedmiotowej uchwały, w stosunku do wersji podlegającej wyłożeniu do publicznego wglądu,

wprowadzono m.in. zmiany polegające na zmianie przeznaczenia działki ewidencyjnej oznaczonej numerem 244/3 z obrębu Nowe Grabcie.

Fragm. rysunku planu  
wyłożonego do publicznego wglądu



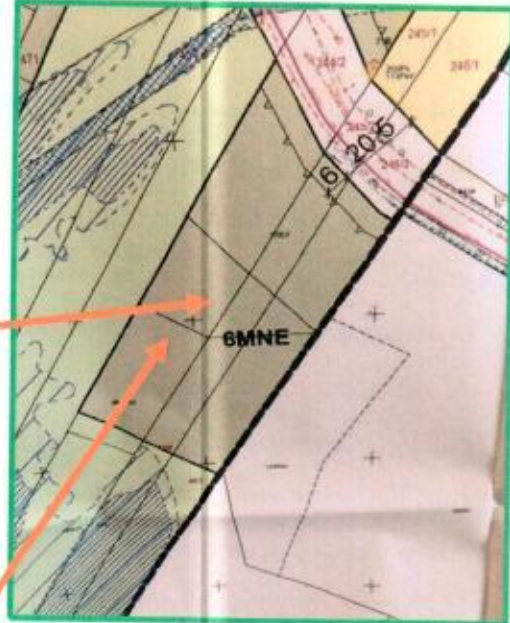
GRANICE WARSZAWSKIEGO OBSZARU CHRONIONEGO KRAJOBRAZU  
(STREFA ZWYKŁA)

Fragm. legendy do rysunku

Fragm. rysunku projektu planu  
w wersji do uzgodnień



Fragm. rysunku uchwalonego  
planu miejscowego



Projekt tekstu w wersji do uzgodnień

- § 21. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1RZ ustala się:
- 1) przeznaczenie terenu: teren łąk;
  - 2) zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu:
    - a) zakazuje się lokalizacji budynków,
    - b) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej: 80%,
    - c) ustala się zachowanie i uzupełnienie zadrzewień i zakrzewień,
    - d) dopuszcza się lokalizację dróg rowerowych, infrastruktury technicznej oraz urządzeń wodnych.

Projekt tekstu w wersji wyłożonej do wglądu

- § 21. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1ZN ustala się:
- 1) przeznaczenie terenu: teren zieleni nasadzonej,
  - 2) zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu:
    - a) zakazuje się lokalizacji budynków,
    - b) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej: 80%,
    - c) ustala się zachowanie i uzupełnienie zadrzewień i zakrzewień,
    - d) dopuszcza się lokalizację dróg rowerowych, infrastruktury technicznej oraz urządzeń wodnych.

Tekst uchwalonego planu: →

- § 18. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 1MNE, 4MNE, 5MNE i 6MNE ustala się:
- 1) przeznaczenie terenu: tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej,
  - 2) zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu:
    - a) budynki realizowane jako wolnostojące,
    - b) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej: 70%,
    - c) maksymalna powierzchnia zabudowy działki budowlanej: 15%,
    - d) minimalna intensywność zabudowy: 0,01,
    - e) maksymalna intensywność zabudowy: 0,3,
    - f) maksymalna wysokość zabudowy 9 m, w tym:
      - dla budynków mieszkalnych 9 m (2 kondygnacje nadziemne),
      - dla budynków gospodarczych i garażowych 6 m.
  - 3) minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych: 1500 m<sup>2</sup>,
  - 4) dopuszcza się wydzielanie nowych działek gruntu o powierzchni mniejszej niż określona w pkt 3 dla potrzeb:
    - a) lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej,
    - b) wydzielania terenu pod drogi wewnętrzne.

Zmiana przeznaczenia działki oznaczonej numerem 244/3, znajdującej się w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, nastąpiła w wyniku rozpatrzenia uwag do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu. Gmina Wołomin zmieniła przeznaczenie ww. działki z terenu łąk z zakazem zabudowy kubaturowej (teren 1RZ – podczas procesu dokonywania uzgodnień) i zieleni nieurządzonej z zakazem zabudowy kubaturowej (teren ZN - podczas wyłożenia do publicznego wglądu) na teren zabudowy mieszkaniowej ekstensywnej oznaczony symbolem MNE, na której dopuszcza się realizację budynków. Stwierdzić zatem należy, iż zmiana przeznaczenia ww. działki nie była przedmiotem ponownego uzgodnienia. Tym samym zmieniony projekt planu nie został uzgodniony przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 23 ust. 5 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz.1336, z późn. zm.), w związku z art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o p.z.p., projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w części dotyczącej obszaru chronionego krajobrazu, wymagają uzgodnienia z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody obszaru chronionego krajobrazu.

Dokonanie istotnych zmian projektowych zarówno co do przeznaczenia, dopuszczenia zabudowy kubaturowej i związanych z tym zmian parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, oznacza konieczność ponowienia czynności związanych z ponownym uzgodnieniem tak zmienionego projektu planu. Powyższe oznacza, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie w piśmie z 30 sierpnia 2023 r. znak: WOÓŚ-III.410.466.2023.JD zaopiniował i uzgodnił inną wersję projektu planu od tego, który został uchwalony przez Radę Miejską w Wołominie.

Zdaniem organu nadzoru, jeżeli tak istotna zmiana, wprowadzająca nowe przeznaczenie działki znajdującej się w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, dopuszczająca jej zabudowę, to w odniesieniu do terenu objętego tą zmianą, konieczne było powtórzenie procedury planistycznej.

Postępując w inny sposób naruszono w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego tj. art. 17 pkt 13, w związku z art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie i art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej

i graficznej uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 6MNE, w odniesieniu do działki oznaczonej nr 244/3 z obrębu Nowe Grabie.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono również, iż ustalenia § 18 pkt 1 tekstu planu miejscowego, dotyczące przeznaczenia części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 244/3 położonej w ramach terenu oznaczonego symbolem 6MNE oraz dotyczące działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 473 i 474 położonych w ramach terenu oznaczonego symbolem 5MNE, naruszają ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wołomin, przyjętego uchwałą Nr XL-75/2002 Rady Miejskiej w Wołominie z 29 sierpnia 2002 r., zmienionego uchwałą Rady Miejskiej w Wołominie Nr LIII-106/2022 z 29 sierpnia 2022 r., zwanego dalej „Studium”, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1, w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”*, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„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, wraz z uzasadnieniem.”* oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko **dokonyje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się, m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne**, co wynika wprost z mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

**Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję.** Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. **Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium.** W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

W ocenie organu nadzoru, **określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych) w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części** (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił, m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na fakt, iż analiza rysunku oraz tekstu studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, iż **wbrew opisanej powyżej zasadzie ustalenia**

przedmiotowej uchwały w zakresie w jakim dopuszczają do realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej dopuszczonej w granicach terenów oznaczonych symbolami:

- 5MNE w ramach działek oznaczonych numerami 473 i 474,
- 6MNE w ramach części działki oznaczonej numerem 233/4,

pozostają w sprzeczności z obowiązującym studium, w tym zakresie.

Powyzsze przedstawiono w ramach porównania rysunku planu miejscowego z rysunkiem studium, określającym kierunki zagospodarowania przestrzennego.

Fragment rysunku planu miejscowego

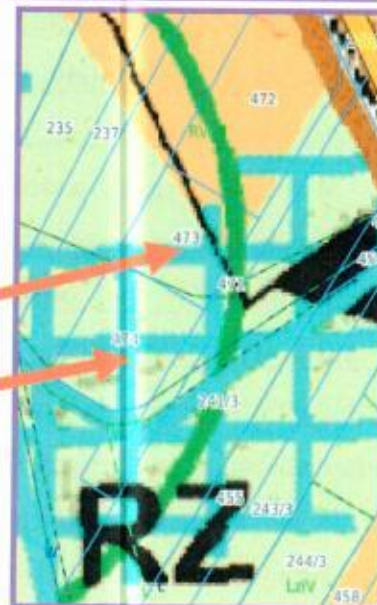
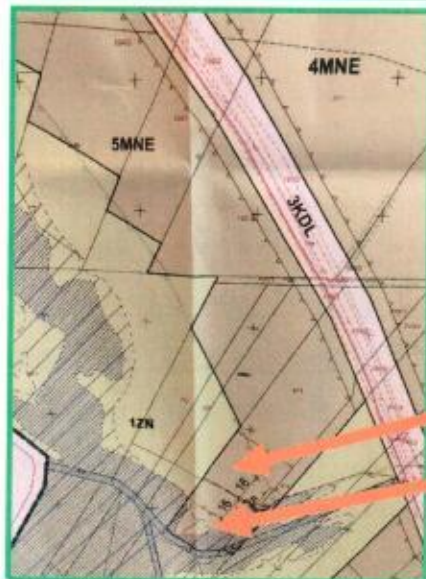


Działka 244/3

Fragment rysunku studium pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego – forma ujednolicona”



Działki nr 473 i 474



Skoro zatem zgodnie z częścią graficzną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (załącznik nr 2 do uchwały Nr LIII-106/2022 pn. „*Rysunek studium w skali 1: 10 000 – Kierunki zagospodarowania przestrzennego - forma ujednolicona*”), dla przedstawionej działki ewidencyjnej o numerze: **474** i części działek o numerach **244/3** i **473**, określono w przedmiotowym planie miejscowym przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną ekstensywną (*vide § 18 pkt 1*), podczas gdy w studium stanowią one obszar funkcjonalny oznaczony w studium symbolem **RZ** określony, jako tereny łąk w obszarze dolin rzecznych, to stwierdzić należy, iż Rada Miejska w Wołominie naruszyła ustalenia Studium, w odniesieniu do tych działek, bowiem ustalenia te stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami studium.

Należy również dodać, że zgodnie z treścią tekstu studium (*vide* załącznik nr 1 pn. „*tekst studium – forma ujednolicona*”, tekst studium część II pn. „*Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego*” str. 136-137) tereny oznaczone symbolem **RZ** to:

*„RZ - tereny łąk w obszarze dolin rzecznych.*

*Tereny dolin rzek: Czarnej i Długiej oraz innych mniejszych cieków wodnych, tworzące ciągi powiązań przyrodniczych. Tereny zieleni nieurządzonej – naturalnej (prywatnej i publicznej), łąki, pastwiska, zbiorniki malej retencji, nieużytki rolne w dolinach rzecznych z dopuszczeniem terenowych urządzeń sportu i rekreacji (ścieżki rowerowe, boiska, przystań rzeczna), malej architektury itp.*

*Podstawowe kierunki zagospodarowania tych terenów to:*

- *utrzymanie w dotychczasowym użytkowaniu istniejących łąk i pastwisk oraz ochrona przed zainwestowaniem i degradacją sanitarną,*
- *obowiązuje zakaz lokalizacji zabudowy mieszkaniowej, usługowej, usługowo-produkcyjnej oraz ferm hodowlanych,*
- *ochrona istniejących zadrzewień i zakrzewień,*
- *ochrona układu hydrograficznego rzek i rowów melioracyjnych.*”

Przenosząc powyższe ustalenia Studium na grunt przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na fakt, iż ustalenia przedmiotowego planu miejscowego dotyczące dopuszczalnego przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami:

- **5MNE** w ramach działek oznaczonych numerami **474** i **473**,
  - **6MNE** w ramach działki oznaczonej numerem **233/4**,
- pozostają w sprzeczności z obowiązującymi ustaleniami Studium.

Odnosząc się, w tym miejscu, do wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Wołominie zawartych w piśmie z 15 kwietnia 2024 r. znak: WOU.0711.17.2024, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 11 kwietnia 2024 r. znak: WNP-I.4131.81.2024, to wskazać należy, iż organ nadzoru nie podziela stanowiska, że „Ustalenie dla działek ew. nr 473, 474, 244/3 obr. Nowe Grabie w ww. planie miejscowym, przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną ekstensywną jest w naszej ocenie zgodne ze studium przede wszystkim dlatego, że zgodnie z zapisami w studium: **„Zasięgi obszarów funkcjonalnych wskazanych w studium należy traktować orientacyjnie – stanowią jedynie wytyczne do planów miejscowych, gdzie zostaną uszczegółowione.”** (strona 135 tekstu studium (...)). **Ponadto studium nie podaje numerów konkretnych działek, które stanowiłyby granicę danego obszaru funkcjonalnego.** W związku z powyższym, jak również ze względu na zasadniczą zmianę zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, które po aktualizacji w 2020 roku, nie obejmują już działek ew. nr 244/3 i 273 w ogóle, natomiast działkę 274 obejmują tylko w części (poza wskazanymi w planie liniami zabudowy) organ wskazał przedmiotowe działki w planie pod zabudowę mieszkaniową czyniąc jednocześnie zadość oczekiwaniom właścicieli nieruchomości. (...)”.

Z części graficznej studium (załącznik nr 2 do uchwały Nr LIII-106/2022 pn. „Rysunek studium w skali 1: 10 000 – Kierunki zagospodarowania przestrzennego - forma ujednoliczona”), **w sposób czytelny i jasny wynika, że działki o numerach ewidencyjnych 473 i 474 oraz część działki o numerze ewidencyjnym 244/3 w studium stanowią obszar funkcjonalny RZ.** Zaś z części tekstowej studium wynika, **na tym obszarze obowiązuje zakaz lokalizacji zabudowy mieszkaniowej, usługowej usługowo-produkcyjnej oraz ferm hodowlanych.** Zatem powoływanie się przez Radę Gminy Wołomin na zapis zawarty w studium na stronie 135, w brzmieniu: „Zasięgi obszarów funkcjonalnych wskazanych w studium należy traktować orientacyjnie – stanowią jedynie wytyczne do planów miejscowych, gdzie zostaną uszczegółowione. Tereny te w części wymagają uzyskania zgody odpowiedniej instytucji na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne. Bez prawomocnej decyzji nie jest możliwa jakakolwiek inwestycja na danym terenie.”, jest nieuprawnione. Stanowisko zaprezentowane przez Gminę Wołomin, że skoro studium nie wskazuje numerów konkretnych działek, to można w sposób dowolny ustalać przeznaczenie terenu oznaczałoby bowiem, że wszelkie ustalenia dotyczące przeznaczenia terenu byłyby niewiążące, to zaś jest niedopuszczalne.

Tymczasem, **mimo braku istniejącej zabudowy dla działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 473, 474 i 244/3, z obrębu Nowe Grabie, gmina Wołomin, położonych w całości lub części w ramach terenów oznaczonych symbolami: 5MNE i 6MNE, Rada Miejska w Wołominie określiła w § 18 pkt 1 uchwały przeznaczenie terenu w formie zabudowy**

mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej, wbrew ustalonemu w Studium dla terenów łąk i dolin rzecznych, w sposób jednoznaczny, kierunkowi użytkowania pod tereny zieleni nieurządzonej – naturalnej z zakazem lokalizacji zabudowy mieszkaniowej. Powyższe wprost narusza ustalenia Studium i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać, iż organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny (*elastyczny*). W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Burmistrz i Rada Miejska w Wołominie.

Wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej i graficznej studium, w zakresie określonego przeznaczenia terenu dla ww. działek, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie powiązania planu miejscowego z ustaleniami studium podzielono, m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z:

- 23 czerwca 2021 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10.

W tym miejscu organ nadzoru ponownie podkreśla, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W związku z czym, ustalone w studium przeznaczenie terenów wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tego przeznaczenia może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. wynika, że określenie przeznaczenia terenów jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego,

**co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie jest możliwe obowiązywanie planu miejscowego bez określenia tegoż przeznaczenia terenów.**

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 i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które*

wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw 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 nieściśłość 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 izmom 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 LXXIX-47/2024 Rady Miejskiej w Wołominie z 26 marca 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nowe Grabie - południe” 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/