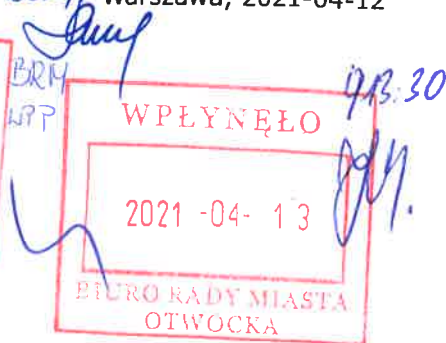
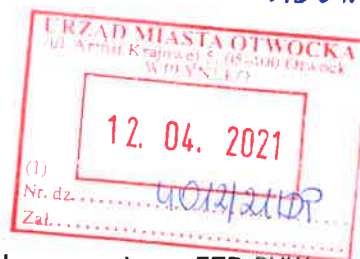


Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie  
00-950 Warszawa  
Plac Bankowy 3/5

WNP-I.4131.64.2021.RM



Korespondencja wysłana z systemu EZD PUW

Szanowni Państwo,  
w załączeniu przekazuję Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały Nr XLV/444/21 Rady Miasta Otwocka z 24 marca 2021 r.

Z poważaniem  
Bogdan Brożyna  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego  
MUW w Warszawie

Załączniki:

1. Otwock zmiana przystąpienia do zmiany planu XLV.444.21 rozstrzygnięcie nadzorcze.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć  
oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2021-04-12T12:24:50,740Z

**Podpis elektroniczny**

Właściciel podpisu  
Bogdan Brożyna  
Podpis elektroniczny kwalifikowany  
zweryfikowany prawidłowo  
12.04.2021  
data i podpis weryfikującego





WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 12 kwietnia 2021 r.

WNP-I.4131.64.2021.RM

**Rada Miasta Otwocka**  
**ul. Armii Krajowej 5**  
**05 - 400 Otwock**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLV/444/21 Rady Miasta Otwocka z 24 marca 2021 r. *„zmieniająca Uchwałę Nr XIV/124/19 Rady Miasta Otwocka z dnia 28 czerwca 2019 r. zmieniającą Uchwałę Nr XXXIV/365/13 Rady Miasta Otwocka z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Otwocka pod nazwą „Wólka Mładzka”*”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 marca 2021 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę Nr XLV/444/21 *„zmieniająca Uchwałę Nr XIV/124/19 Rady Miasta Otwocka z dnia 28 czerwca 2019 r. zmieniającą Uchwałę Nr XXXIV/365/13 Rady Miasta Otwocka z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Otwocka pod nazwą „Wólka Mładzka”*”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 27 i 32 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Na wstępie niniejszego uzasadnienia zaznaczyć należy, iż przywołany, w podstawie prawnej podjętej uchwały, przepis art. 32 ust. 2 ustawy o p.z.p. stanowi, iż: *„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa w ust. 1, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27.”*

**Powyższe oznacza, iż przepis art. 32 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie stanowi bezpośredniej podstawy do podjęcia uchwały w przedmiocie przystąpienia do sporządzenia zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zmiany tejże uchwały.**

Organ nadzoru wskazuje, że przeprowadzone przez organ wykonawczy miasta analizy powinny zostać wykorzystane na dalszym etapie, to właśnie bowiem na ich podstawie rada musi co najmniej raz w trakcie swojej kadencji podjąć uchwałę w przedmiocie aktualności studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dokonana ocena braku aktualności (niedostatecznej aktualności) niniejszych aktów powinna skutkować podjęciem dalszych działań zmierzających do zmiany uznanych za nieaktualne aktów planistycznych.

Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż cytowany powyżej przepis odnosi się zarówno do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennych. Powyższe akty planistyczne charakteryzują się nie tylko swoją odrębnością zarówno co do zakresu merytorycznego, trybu ich sporządzania, ale przede wszystkim wywołują one różne skutki prawne.

Biorąc pod uwagę redakcję przepisu art. 32 ust. 2 ustawy o p.z.p. to należy zauważyć, iż następczo, w efekcie dokonanej oceny aktualności, w przypadku uznania za nieaktualne własnych dokumentów planistycznych, gmina winna podjąć stosowne działania, poprzez podjęcie uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z przepisem art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., zaś w przypadku zmiany studium, również w oparciu o przepis art. 27 ustawy o p.z.p.;
- miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w oparciu o przepis art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., zaś w przypadku zmiany obowiązującego planu miejscowego, również z uwzględnieniem dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p.

**Tymczasem uchwała nie zawiera właściwej podstawy prawnej inicjującej proces sporządzania planu miejscowego, tj. art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.**

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. **Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego, powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie objęty tym planem.**

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu miejscowego, inicjującym proces tworzenia przyszłego aktu prawa miejscowego.

**Wyłącznym przedmiotem takiej uchwały jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu lub jego zmiany, objętego projektem planu lub jego zmiany (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989).**

**Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego, powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej. Załącznik graficzny został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu, do którego odnosi się uchwała intencyjna**

**i następująca po niej procedura planistyczna, ale nie musi spełniać cech formalnych, które są wymagane od rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który winien być sporządzony zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Jednakże musi on wypełniać swą funkcję, polegającą na tym, aby na jego podstawie możliwe było, w sposób jednoznaczny, wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego.**

Wyznaczenie tych granic na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały żadne 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, jakie będzie przeznaczenie terenu, a także jakie będą obowiązywały ewentualne warunki zagospodarowania i zabudowy. Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu miejscowego, powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem 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 na załączniku graficznym, znajduje 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/GI 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.” (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).*

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

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

Organ nadzoru wskazuje, iż w związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. **każda zmiana planu miejscowego**, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie 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 zmiana planu dotycząca pewnych jego fragmentów współgra z ustaleniami pozostającymi w mocy. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. **Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część obowiązujących ustaleń planistycznych, pozostawiając pozostałe bez zmian.** W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmocniają wnioski z analizy art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zauważyć, iż Rada Miasta Otwocka **7 maja 2013 r.** podejmując uchwałę **Nr XXXIV/365/13** pt. „w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Otwocka pod nazwą „Wólka Mładzka”, przystąpiła do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z ustaleniami § 2: „obejmującego teren ograniczony: zachodnią granicą działki 35 w obr. 209, skrzyżowaniem ulicy Majowej, zachodnią granicą działki nr 36 w obr. 220, skrzyżowaniem ulicy Laskowej, zachodnią granicą działki nr 27 w obr. 221, ulicą Wyszyńskiego, ulicą Pokojową, Szosą Lubelską, wschodnią, północną i zachodnią granicą miasta Otwocka oraz rzeką Świder.”. Granice obszaru objętego planem określone zostały w załączniku graficznym do uchwały.

Na mocy uchwały **Nr XIV/124/19 Rady Miasta Otwocka z 28 czerwca 2019 r.** pt. „zmieniająca Uchwałę **Nr XXXIV/365/13 Rady Miasta Otwocka z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta otwocka pod nazwą „Wólka Mładzka”, dokonano zmian w pierwotnej uchwale przystąpieniowej, polegającej na  dodaniu po § 2 nowej jednostki redakcyjnej § 2a.**

W tym miejscu organ nadzoru, zobowiązany jest do przywołania pełnego brzmienia § 1 uchwały Nr XIV/124/19 Rady Miasta Otwocka z 28 czerwca 2019 r. z uwagi na kluczowe znaczenie dla niniejszej sprawy:

*„§1. W Uchwale Nr XXXIV/365/13 Rady Miasta Otwocka z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Otwocka pod nazwą „Wólka Młądzka”, po § 2 dodaje się § 2a, w następującym brzmieniu:*

*„§ 2a. 1. Dopuszcza się etapowe uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Otwocka pod nazwą „Wólka Młądzka”. 2. Granica obszaru stanowiącego etap I biegnie od północy rzeką Świder, następnie północnym skrajem drogi S17 do skrzyżowania z ulicy Żeromskiego, następnie wschodnim skrajem ulicy Żeromskiego do południowej granicy opracowania. 3. Granice II etapu obejmują teren położony na wschód od ulicy Żeromskiego i na południe od północnego skraju drogi S17. 4. Granice III etapu obejmują teren położony pomiędzy północnym skrajem drogi S 17 i prawym brzegiem rzeki Świder. 5. Granice IV etapu obejmują teren położony na północ od rzeki Świder. 6. Granice terenów stanowiących odpowiednio etapy I, II, III i IV określone w ust. 2, 3, 4, 5 zostały określone na załączniku graficznym Nr 1, stanowiącym integralną część niniejszej uchwały.”.*

**Podejmując przedmiotową uchwałę dodano więc do pierwotnej uchwały przystąpieniowej z 7 maja 2013 r. nową treść § 2a, w ramach jednostki redakcyjnej § 1 uchwały zmieniającej z 28 czerwca 2019 r. Przedmiotowy § 1 uchwały nie zawiera przy tym żadnych ustępów, ani punktów.**

Tymczasem podejmując kolejną uchwałę zmieniającą w dniu 24 marca 2021 r. w § 1 ustalono, że:  
*„§1. W uchwale Nr XIV/124/19 Rady Miasta Otwocka z dnia 28 czerwca 2019 r. zmieniającej Uchwałę Nr XXXIV/365/13 Rady Miasta Otwocka z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie przystąpienia do sprowadzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Otwocka pod nazwą „Wólka Młądzka” § 1 pkt 3 uzyskuje następujące brzmienie: „Granice II etapu obejmują teren położony na wschód od ulicy Żeromskiego i na południe od północnego skraju drogi S17 oraz na północ od południowego skraju ul. Pokojowej, z wyłączeniem obszaru, który w wyłożonym do publicznego wglądu projekcie planu ograniczony jest projektowaną ulicą zbiorczą (3KDZ) od strony północnej, ul. Sołtana (4 KDZ) od strony wschodniej, ul. Pokojową (2KDL) od strony południowej, wschodnią granicą działki nr ew. 17 obr. 247 od strony zachodniej, zgodnie z załącznikiem graficznym.”.*

**Organ nadzoru wskazuje, iż nie jest możliwym nadanie nowego brzmienia § 1 pkt 3 uchwały Nr XIV/124/19 Rady Miasta Otwocka, gdyż w uchwale tej był jedynie § 1, który nie zawierał żadnych punktów, a także ustępów. Co więcej należy zauważyć, iż uchwała ta odnosiła się do pierwotnej uchwały przystąpieniowej, tj. uchwały Nr XXXIV/365/13 Rady Miasta Otwocka z 7 maja 2013 r. Powyższe oznacza, iż dokonywanie jakichkolwiek zmian w uchwale przystąpieniowej winno odnosić się do pierwszej wersji uchwały i uwzględniać ewentualnie kolejno podejmowane uchwały ją zmieniające.**

**W tej sytuacji wskazać należy, iż treść normatywną w zakresie inicjacji procedury sporządzenia planu miejscowego tworzy zarówno uchwała pierwotna z 7 maja 2013 r., jak i uchwała ją zmieniająca podjęta 28 czerwca 2019 r.**

**Jeżeli zatem intencją Rady Miasta Otwocka było dokonanie zmian w granicach obszaru objętego przyszłym planem miejscowym w zakresie II etapu, to należało dokonać zmian § 2a ust. 3 uchwały Nr XXXIV/365/13, w związku ze zmianą wynikającą z uchwały Nr XIV/124/19.**



Dokonanie ich w samej uchwale z 28 czerwca 2019 r. uznać należy za nieskuteczne z uwagi na treść § 1 uchwały Nr XLV/444/21, która odnosi się do nieistniejącej jednostki redakcyjnej.

Co więcej gdyby nawet uznać, iż powyższe stanowi jedynie oczywisty błąd redakcyjny, dający możliwość interpretacji faktycznych intencji Rady Miasta Otwocka, to należy zauważyć, iż wprowadzenie samej zmiany, w treści § 2a ust. 3 uchwały Nr XXXIV/365/13 Rady Miasta Otwocka z 7 maja 2013 r. ze zmianami wynikającymi z uchwały Nr XIV/124/19, jest niewystarczające. Otóż na mocy § 1 *in fine* uchwały Nr XLV/444/21 wprowadzono załącznik graficzny prezentujący nowe granice etapu II. Jednocześnie z treści uchwały nie wynika by derogowano załącznik graficzny prezentujący etap II, o którym mowa w § 2a ust. 6 uchwały przystąpieniowej wprowadzony na mocy § 1 uchwały Nr XIV/124/19. Ponadto obowiązuje również załącznik graficzny, o którym mowa w § 3 uchwały Nr XXXIV/365/13 Rady Miasta Otwocka z 7 maja 2013 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Otwocka pod nazwą „Wólka Mładzka””.

W tej sytuacji na mocy trzech podjętych uchwał, tj. pierwotnej uchwały przystąpieniowej, oraz kolejnych dwóch jej zmian, faktycznie obowiązują trzy załączniki graficzne o różnej treści. Pierwszy załącznik prezentuje granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym przed podziałem na etapy. Drugi z nich stanowi załącznik do uchwały z 2019 r. prezentujący granice czterech etapów, które łącznie (sumarycznie) zawierają się w obszarze z pierwotnej uchwały przystąpieniowej. Z kolei trzeci z nich to kolejny załącznik graficzny wprowadzony na mocy § 1 uchwały Nr XLV/444/21, który pozostaje w sprzeczności zarówno z załącznikiem do uchwały pierwotnej (z 2013 r.), jak i pierwszej uchwały zmieniającej.

W tym miejscu wskazać należy, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także kolejnych jej zmian polegających na wyodrębnieniu kolejnych etapów. Tym samym uchwała taka nie może ona wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego, co do faktycznych jego granic.

Przyjmując bowiem, że ww. uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego, bądź kolejnych jego etapów, to dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy posługuje się nią, np. informując mieszkańców, właścicieli działek, a także podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego o podejmowanych czynnościach planistycznych, określonych w art. 17 ustawy o p.z.p. Wszystkie ww. podmioty winny mieć świadomość co do faktu, jakie są faktyczne granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, bądź poszczególnych jego etapów, bo tylko w odniesieniu do ściśle określonego obszaru, odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie. Skoro podstawową rolą uchwały o przystąpieniu jest określenie granic przyszłego planu miejscowego, to należy w sposób jednoznaczny zidentyfikować te granice. Nie może zatem istnieć jakkolwiek wątpliwość co do faktycznych intencji w zakresie dokonywanych zmian co do granic poszczególnych etapów.

Organ nadzoru wskazuje także, iż posługiwanie się w słownym opisie granic, projektem planu miejscowego w wersji wyłożonej do publicznego wglądu, poprzez nawiązanie do granic projektowanych terenów, ich symboliki, a także przebiegu ich linii rozgraniczających uznać należy za utrudniające, bądź nawet uniemożliwiające faktyczną identyfikację tych granic. Projekt takiej uchwały podlegać bowiem może różnym zmianom np. co do przebiegu linii rozgraniczających, czy numeracji terenów. Tymczasem granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym winny

być możliwe do jednoznacznej identyfikacji. Ponadto mogą one podlegać zmianom jedynie w trybie podjęcia nowej uchwały, bądź też poprzez poprawnie podjętą uchwałę w sprawie zmiany uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, nie zaś w wyniku ewentualnie podejmowanych zmian projektowych.

Reasumując, poprawnie przyjęta uchwała w przedmiocie zmiany uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym przypadku winna:

- zawierać w podstawie prawnej art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym;
- uwzględniać treść wcześniej podjętych uchwał;
- odnosić się do jednostek redakcyjnych pierwotnej uchwały przystąpieniowej, uwzględniającej także jej zmiany;
- uwzględniać, iż treść normatywną tworzą łącznie wszystkie uchwały, co może wiązać się z koniecznością wprowadzenia nowego załącznika graficznego uwzględniającego faktyczne zmiany w granicach poszczególnych etapów;
- uwzględniać konieczność nadania nowego brzmienia poszczególnym jednostkom redakcyjnym, przy spełnieniu wymogów co do poprawnej legislacji;
- stosować nazewnictwo co do opisu przebiegu granicy poszczególnych etapów możliwych do identyfikacji dla przeciętnego odbiorcy.

**Organ nadzoru wskazuje, iż uchwała Nr XLV/444/21 Rady Miasta Otwocka z 24 marca 2021 r. pt. „zmieniająca Uchwałę Nr XIV/124/19 Rady Miasta Otwocka z dnia 28 czerwca 2019 r. zmieniającą Uchwałę Nr XXXIV/365/13 Rady Miasta Otwocka z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Otwocka pod nazwą „Wólka Mładzka””, nie spełnia żadnego z ww. kryteriów. Niemniej jednak kluczowym w sprawie jest fakt, iż w związku z podjętą uchwałą, w obiegu prawnym znajdują się załączniki graficzne, które przedstawiają różne granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, w zakresie II etapu. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.**

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 izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały wprost naruszającej dyspozycję art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. **Uchwała w kształcie przyjętym przez Radę Miasta Otwocka nie realizuje przy tym jedyne go celu,**

**którym ma ona służyć, a którym jest jednoznaczna identyfikacja obszaru objętego przyszłym planem miejscowym.**

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLV/444/21 Rady Miasta Otwocka z 24 marca 2021 r. „*zmieniająca Uchwałę Nr XIV/124/19 Rady Miasta Otwocka z dnia 28 czerwca 2019 r. zmieniającą Uchwałę Nr XXXIV/365/13 Rady Miasta Otwocka z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Otwocka pod nazwą „Wólka Mładzka”*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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/*

**UPP - Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia**

Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP59730672

**Adresat dokumentu, którego dotyczy poświadczenie**

Nazwa adresata dokumentu: URZĄD MIASTA OTWOCKA

Identyfikator adresata: 51vy6cvw4m

Rodzaj identyfikatora adresata: ePUAP-ID

**Nadawca dokumentu, którego dotyczy poświadczenie**

Nazwa nadawcy: MAZOWIECKI URZĄD WOJEWÓDZKI W WARSZAWIE

Identyfikator nadawcy: t6j4ljd68r

Rodzaj identyfikatora nadawcy: ePUAP-ID

**Dane poświadczenia**

Data doręczenia: 2021-04-12T14:30:04.438

Data wytworzenia poświadczenia: 2021-04-12T14:30:04.438

Identyfikator dokumentu, którego dotyczy poświadczenie: DOK85747801

**Dane uzupełniające (opcjonalne)**

Rodzaj informacji uzupełniającej: Źródło

Wartość informacji uzupełniającej: Poświadczenie wystawione przez platformę ePUAP

Rodzaj informacji uzupełniającej: Identyfikator ePUAP dokumentu

Wartość informacji uzupełniającej: 85747801

Rodzaj informacji uzupełniającej: Informacja

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39<sup>1</sup> par. 1 k.p.a. pisma powiązane z przedłożonym dokumentem będą przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Rodzaj informacji uzupełniającej: Pouczenie

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39<sup>1</sup> par. 1d k.p.a. istnieje możliwość rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.**Dane dotyczące podpisu**

Poświadczenie zostało podpisane - aby je zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Lista podpisanych elementów (referencji):

referencja ID-c5ddaa3437b73e15a08e203a828d4026 :

referencja ID-45114e47ffa5bb20a2a2a065f836851 : pismo%20przekazuj%C4%85ce.xml

referencja : #xades-id-d780112807d54dbcde6d66162358a184

Wydruk UPO z platformy E-PUAP  
12.04.2021  
data i podpis

