

1) Inzynierstwo Planowanie
Inwestycyjne
Szt. P. Salamoneyla

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie

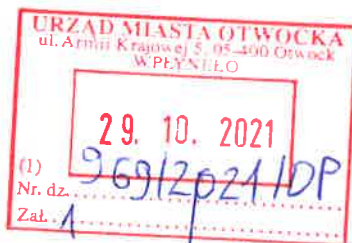
00-950 Warszawa

Plac Bankowy 3/5

WNP-I.4131.227.2021.WNP

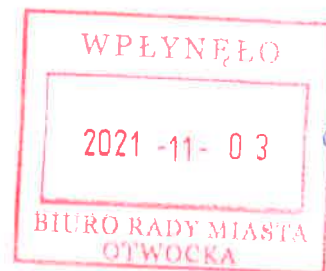
2) Kancelaria Prokur
3) dot. GMO UM
03.11.2021

Jan



BRM

Warszawa, 2021-10-29



Korespondencja wysłana z systemu EZD PUW

Szanowni Państwo,

w załączeniu przesyłam rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie uchwały Nr LI/538/21 Rady Miasta Otwocka z 28 września 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod nazwą „Soplicowo”, w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 24MN.

Z wyrazami szacunku

Maciej Rodowicz
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego
MUW

Załączniki:

- 1. ePUAP rozstrzygnięcie_AK_ Otwock LI_538_21mpzp.pdf

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

Data złożenia podpisu: 2021-10-29T13:38:16.261Z

Podpis elektroniczny

Właściciel podpisu

Maciej Kazimierz Rodowicz

Podpis elektroniczny kwalifikowany
zweryfikowany prawidłowo

29.10.2021

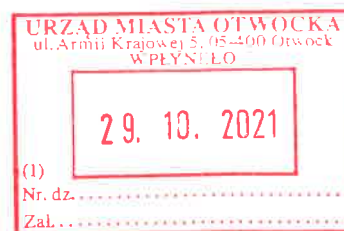
data i podpis weryfikującego



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.227.2021.AK

Warszawa, 29 października 2021 r.



**Rada Miasta Otwock
ul. Armii Krajowej 5
05 – 400 Otwock**

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 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/538/21 Rady Miasta Otwocka z 28 września 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod nazwą „Soplicowo”, w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 24MN.

Uzasadnienie

Na sesji 28 września 2021 r. Rada Miasta Otwock podjęła uchwałę Nr LI/538/21 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod nazwą „Soplicowo”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 67a ust. 5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym 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.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, iż ustalenia **§ 16 pkt 3 lit. f tiret pierwsze** tekstu planu miejscowego, w zakresie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem: **24MN**, naruszają ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Otwock, przyjętego uchwałą Nr LII/540/14 Rady Miasta Otwocka z 10 czerwca 2014 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 dokonuje 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 § 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).

Analiza rysunku oraz tekstu Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, **ustalenia dotyczące minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 24MN, pozostają w sprzeczności ze Studium, w tym zakresie**.

Zgodnie bowiem z ustaleniami tekstu Studium zawartymi w Tomie II. pn. „*Kierunki rozwoju*”, Rozdziale 3. pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*”, podrozdział 3.3.2.2. pn. „*Rejony przyrodniczo-mieszkaniowe*” str. 22 – 24 tekstu Studium, w brzmieniu: „*(...)W tabelach zapisano minimalne wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej (w nawiasach dopuszczone obniżenie wskaźnika w planach miejscowych, wynikające z intensywniejszego zagospodarowania)*. Minimalne

powierzchnie działek budowlanych dla poszczególnych terenów dotyczą nowo tworzonych działek (...)"

Zgodnie zaś z częścią graficzną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Otwock (załącznik graficzny nr 4 do Studium pn. „KIERUNKI ROZWOJU MIASTA – STRUKTURA FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNA”, skala 1:30 000) teren oznaczony w planie symbolem 24MN stanowi obszar funkcjonalny określony w Studium symbolem MNL-40, którego podstawowym przeznaczeniem jest zabudowa mieszkaniowa na działkach leśnych, dla którego określono następujące wskaźniki zagospodarowania terenu (vide tekst Studium, tabela str. 24):

Opis wydzielenia	Strefy strukturalne	Pow. biolog czynna (%)	Wielkość działek (m ²)	Powierzchnia wydzielenia (ha)
MNL-40	przyrodnicza	90	5000	109,03

tymczasem z ustaleń § 16 pkt 3 lit. f *tiret* pierwsze uchwały wynika, że minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej został określony na poziomie 75 %, zamiast 90 %.

Powyższe znajduje również potwierdzenie w piśmie Sekretarza Miasta Otwock z 25 października 2021 r., znak: WPP.6721.1.2019.JS, stanowiącym odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 15 października 2021 r., znak: WNP-I.4131.227.2021.AK, z którego wynika, iż: „(...) aktualny stan zagospodarowania terenu tj. istniejąca zabudowa i rzeczywisty udział pbc na poszczególnych działkach (znacznie poniżej 90 %), w połączeniu z powierzchnią działek wchodzących w skład terenu MN24 sprawiają, że nie było tu realnie możliwe utrzymanie 90 % pbc wyznaczonego w Studium dla kompleksu MNL40, bez istotnej zmiany przeznaczenia terenu (i stworzenia przesłanek dla roszczeń właścicieli z tytułu obniżenia wartości nieruchomości). Zastosowanie wskaźnika 75% pbc odzwierciedla również istniejący stan zagospodarowania terenu, adaptowany już przez plan miejscowy z 2003 r.”

Organ nadzoru wskazuje, że 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 Rada Miasta Otwocka może swobodnie decydować, które z ustaleń Studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. 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 organa gminy tj. odpowiednio Prezydent i Rada Miasta Otwock.

Skoro zatem w Studium określono minimalną powierzchnię biologicznie czynną to ustalenia w tym zakresie są wiążące.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie powierzchni biologicznie czynnej stanowią obligatoryjne ustalenie planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. parametru naruszającego ustalenia studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej jednostki terenowej.

Odnosząc się do sformułowania, że zastosowany wskaźnik odzwierciedla istniejący stan zagospodarowania terenu, adaptowany już przez plan miejscowy z 2003 roku tj. uchwałę Rady Miasta Otwocka Nr VIII/79/2003 z 1 lipca 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obejmującego swym zasięgiem pas terenów PKP oraz tereny do niego przyległe wraz z Centrum, biegnący przez miasto Otwock z północnego zachodu na południowy wschód – Etap II, część „B” obejmująca kwartały: IX, X, BXI, BXII, BXIII, AXIV, BXV, organ nadzoru wskazuje, iż Studium Miasta Otwocka zostało uchwalone 10 czerwca 2014 r.

Określony w ustaleniach § 16 pkt 3 lit f *tiret* pierwszej przedmiotowej uchwały, wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 75%, byłby zgodny z ustaleniami Studium, gdyby uchwalone w dniu 10 czerwca 2014 r. przez Radę Miasta Otwock obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, uwzględniło obowiązujące w dacie podjęcia tego Studium, ustalenia uchwały Nr VIII/79/2003 z 1 lipca 2003 r., a także uwzględniło decyzję nr 7/07 Marszałka Województwa Mazowieckiego z 10 stycznia 2007 r., wyrażającą zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na zabudowę jednorodzinną pod warunkiem zachowania 70% powierzchni biologicznie czynnej.

Organ nadzoru wskazuje, że z ustaleń tekstu Studium zawartymi w Tomie I pn. „Uwarunkowania rozwoju” w Rozdziale 2 pn. „UWARUNKOWANIA WYNIKAJĄCE Z DOTYCHCZASOWEGO PRZEZNACZENIA, ZAGOSPODAROWANIA I UZBROJENIA TERENU ORAZ JEGO OCHRONY ORAZ UWARUNKOWANIA WYNIKAJĄCE ZE STANU SYSTEMÓW KOMUNIKACJI I INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ, W TYM STOPNIA UPORZĄDKOWANIA GOSPODARKI WODNOŚCIEKOWEJ, ENERGETYCZNEJ ORAZ GOSPODARKI ODPADAMI”, podrozdział 2.1.2. pn. „Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego” str. 12 tekstu Studium w brzmieniu: „Obowiązujące plany miejscowe w większości są zgodne z obowiązującym Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Otwocka, istotne rozbieżności wykazano na rysunku nr 2 pt. „Uwarunkowania rozwoju – planistyczne i formalno-prawne”.” wynika, że Rada Miasta Otwock, ma świadomość istnienia rozbieżności ustaleń planów

miejscowych z zapisami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zaznaczyć przy tym należy, że na obszarze MNL-40 wskazany rysunek nr 2 nie uwzględnia rozbieżności ustaleń planu miejscowego z zapisami Studium.

Organ nadzoru wskazuje również, iż bez znaczenia dla okoliczności niniejszej sprawy jest fakt istniejącego zagospodarowania kwestionowanego terenu. Przed wszystkim należy podkreślić, iż określone w planie wskaźniki, w tym minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej obowiązują na przyszłość, w przypadku realizacji nowych inwestycji w oparciu o ustalenia takiego planu. Z mocy samej ustawy o p.z.p. i przepisu art. 35 tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.

Tym samym należy stwierdzić, iż Rada Miasta Otwock naruszyła ustalenia Studium w odniesieniu do wskazanego wyżej terenu oznaczonego symbolem: 24MN, w zakresie wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, bowiem ustalenia § 16 pkt 3 lit. f *tiret* pierwszego tekstu planu miejscowego, stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami Studium.

Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że określenie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie jest możliwe obowiązywanie planu miejscowego bez tegoż wskaźnika.

Wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej Studium, w zakresie wskaźnika zagospodarowania terenów, 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 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

- 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 kontekście powyższego naruszenia 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 jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

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 nieściskość 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 LI/538/21 Rady Miasta Otwock z 28 września 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod nazwą „Soplicowo”, w zakresie ustaleń, o którym mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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 bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/

UPP - Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia

Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP70914876

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: 2021-10-29T15:50:06.646

Data wytworzenia poświadczenia: 2021-10-29T15:50:06.646

Identyfikator dokumentu, którego dotyczy poświadczenie: DOK102532319

Dane uzupełniające (opcjonalne)

Rodzaj informacji uzupełniającej: Źródło

Wartość informacji uzupełniającej: Poświadczenie wystawione przez platformę ePUAP

Rodzaj informacji uzupełniającej: Identyfikator ePUAP dokumentu

Wartość informacji uzupełniającej: 102532319

Rodzaj informacji uzupełniającej: Informacja

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ 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 39¹ 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-9244bf3e6b09fdaf50c2cca3d602001c :

referencja ID-7b0fe2042f85f6500fb39bfe182da22a : pismo%20przewodnie.xml

referencja : #xades-id-97478fd4451334a9fac9e7e347c063d8

Wydruk UPO z platformy E-PUAP

29.10.2021 Cy!

data i podpis

