



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 28 lipca 2023 r.

WNP-I.4131.184.2023

Rada Gminy Czosnów

ul. Gminna 6

05 - 152 Czosnów

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 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVI/519/2023 Rady Gminy Czosnów z 4 lipca 2023 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu gminy Czosnów – etap III”, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami MN o numerach od 1 do 7.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 lipca 2023 r. Rada Gminy Czosnów podjęła uchwałę Nr LXVI/519/2023 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu gminy Czosnów – etap III”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 oraz art. 67a ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania

przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. 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 naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”. Powyższe wynika również z mającego zastosowanie w sprawie § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) zgodnie, z którym rysunek planu miejscowego powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia.

Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu,*

maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu, z zastrzeżeniem dotyczącym odpowiedniego jego stosowania, w związku ze zmianami ustawy o p.z.p., odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, iż: *„ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”.*

Tymczasem, w ramach ustaleń zawartych w § 20 pkt 7 lit. a w brzmieniu: *„Na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych na rysunku planu symbolami: MN o numerach od 1 do 7 obowiązują następujące ustalenia: (...) 7) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na działce budowlanej: – dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowo-usługowej: 60 %, – dla zabudowy usług nieuciążliwych: 40 %,”* ustalono różne wskaźniki zagospodarowania terenu, w zakresie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, która na mocy 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 stanowi obligatoryjny element planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że kwestionowane przepisy uchwały naruszają, w sposób istotny, zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu, bowiem ustalenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winno być ustalone w planie miejscowym w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem, z przytaczanych powyżej ustaleń wynika, że poza naruszeniem przepisu 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, ustalenia w tym zakresie zostały sformułowane w sposób niejednoznaczny.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego, jest sformułowanie jednoznacznych ustaleń

dotyczących parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, poprzez określenie minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy oraz gabarytów obiektów. Powyższe oznacza, że ustalenia w tym zakresie winny być precyzyjne i jednoznaczne, nie zaś wzajemnie wykluczające się, bądź sformułowane w sposób daleko nieprecyzyjny.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały przez Radę Gminy Czosnów został również naruszony art. 15 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Również stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Tymczasem, jak wynika z wyżej przywołanych ustaleń, w ramach terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem zabudowy usług nieuciążliwych oznaczonych symbolami MN od 1 do 7 określono różne zasady zagospodarowania tych terenów poprzez ustalenie różnych wskaźników udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, w zależności od rodzaju zabudowy.

Organ nadzoru wskazuje, iż w tej sytuacji uznać należy, że ustalenia dotyczące możliwości zastosowania różnych wskaźników w zależności od rodzaju zabudowy, zawarte w § 20 pkt 7 lit. a uchwały, stanowią o istotnym naruszeniu zarówno przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p., jak i § 4 pkt 1 i 6 oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności wyłączenia z obrotu prawnego ustaleń wskazanych w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Mając również na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie można zatem przyjąć, by w ramach terenów oznaczonych symbolami MN od 1 do 7, dopuszczono do realizacji odpowiednio zabudowy mieszkaniowej

jednorodzinnej i zabudowy usługowej, wobec określenia odmiennych wskaźników minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, w ramach jednej jednostki terenowej.

Z cytowanych powyżej przepisów, a także z samej uchwały, jednoznacznie wynika, że w ramach jednej jednostki terenowej, określonej za pomocą linii rozgraniczającej, określa się taki teren który jest jednorodny nie tylko pod względem przeznaczenia, ale również zasad zagospodarowania. Oznacza to tym samym, iż nawet sąsiadujące ze sobą tereny o takim samym przeznaczeniu, dla przykładu tereny zabudowy usługowej, dla których przyjęto różne zasady zagospodarowania, na mocy przywołanych przepisów, muszą być wydzielone względem siebie za pomocą linii rozgraniczających. Ponadto terenom tym należy przypisać oddzielny symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Rozróżnienia takiego należy tym samym dokonać nie tylko w części tekstowej, ale również w części graficznej uchwały.

Na gruncie ustawy o p.z.p., ustawodawca zasady zagospodarowania poszczególnych terenów odnosi zarówno do:

- wskaźników zagospodarowania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.;
- granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.,

jak i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Odmienne zasady zagospodarowania, na gruncie przedmiotowej sprawy, należy zatem rozumieć, jako zasady określone przez ustawodawcę na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., z którego wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Zasada zagospodarowania dotyczyć więc będzie wszystkich wskaźników ustalonych w planie miejscowym, które odnoszą się do powierzchni działki, terenu, bądź powierzchni działki budowlanej, bo to one wpływają na kształt zagospodarowania danej jednostki terenowej, która co istotne ma być pod tym względem (tj. pod względem ustalonych wskaźników) jednorodna.

Biorąc pod uwagę łącznie przepis 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, podkreślić należy, iż wskaźnikami zagospodarowania terenu będą:

- powierzchnia biologicznie czynna;
- maksymalna i minimalna intensywność zabudowy;
- wielkość powierzchni zabudowy.

Powyższe oznacza, iż dopuszczalne jest z punktu widzenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określanie wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terenowej pod warunkiem, że wskaźniki te będą jednorodne, dla wszystkich możliwych zamierzeń inwestycyjnych, co oznacza wprost ustalenie jednolitego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, jednolitego wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz określenie jednolitej wielkości powierzchni zabudowy.

Zróznicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej prowadzi wprost do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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.

Stanowisko w powyższym zakresie wynika nie tylko wprost z cytowanych przepisów oraz ustaleń samego planu miejscowego, ale również z bogatego orzecznictwa w tym zakresie. Na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 483/14, w którym stwierdzono, iż: *„Trafnie także zarzuca organ nadzoru, że dopuszczenie na jednym terenie tak różnych przeznaczeń, o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy (np. 0,5; 1,0; 1,6) oraz różnych, dopuszczalnych powierzchniach działek biologicznie czynnych (20%-40%), czyni uchwałę niewykonalną, co w sposób oczywisty narusza dalej art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto należy podnieść, że sprzeczne jest uchwalenie dla terenu równoważnych funkcji 2KS/UT/UPS ze wskazaniem, że w każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które przewiduje plan, podczas gdy istnieje, przewidziana w samej uchwale możliwość wykorzystania terenu w jeden z trzech, wynikających z § 5 sposobów.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: *„Odnosząc się do wniosku Sąd wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się*

obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z powyższego wynika, że plan winien ustalać przeznaczenie terenu oraz określać warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez określenie w planie: przeznaczenia terenów i wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodziną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodziną lub tylko wielorodziną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2266/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 11 lipca 2012 r.;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt I SA/OI 1/15.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie, a także konieczność określenia zasad zagospodarowania poprzez jednoznaczne określenie wszystkich wskaźników w ramach danej jednostki terenowej.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania ze względu na rodzaj zabudowy, na rysunku planu winny być wydzielone liniami rozgraniczającymi tereny o odmiennych zasadach zagospodarowania oraz winny one być oznaczone odrębnym symbolem. Brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi terenu, dla którego określono

różne zasady zagospodarowania uniemożliwiać może faktyczną ich zabudowę, wobec stosowania różnych wskaźników.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. W tym stanie rzeczy, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce.

Biorąc pod uwagę powyższe niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały, w części o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MN od 1 do 7 w związku z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 i 6 oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak 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 nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli

konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: „*Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym 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).*”.

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXVI/519/2023 Rady Gminy Czosnów z 4 lipca 2023 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu gminy Czosnów – etap III*”, w części 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 na podstawie 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.

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Sylwester Dąbrowski

I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/