



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 28 lipca 2022 r.

WNP-I.4131.181.2022.AK

**Rada Gminy Pomiechówek**

ul. Szkolna 1a

05 – 180 Pomiechówek

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIV/284/2022 Rady Gminy Pomiechówek z 23 czerwca 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Nowy Modlin w gminie Pomiechówek”, w zakresie części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1UP i 1UP/UK.

**Uzasadnienie**

Na sesji 23 czerwca 2022 r. Rada Gminy Pomiechówek podjęła uchwałę Nr XXXIV/284/2022 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Pomiechówek wsi Nowy Modlin w gminie Pomiechówek”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), 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.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że ustalenia: **§ 16 pkt 6** i **§ 17 pkt 6** uchwały, w zakresie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych symbolami: **1UP** i **1UP/UK**, naruszają ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Pomiechówek, przyjętego uchwałą

Nr LIII/305/10 Rady Gminy Pomiechówek z 27 października 2010 r., zwanego dalej „*Studium*”, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1, w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. Tym samym organ nadzoru stwierdził, że doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały (wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego), z obrotu prawnego.

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

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonyje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się, m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie,

§ 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

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

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

Analiza rysunku oraz tekstu Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisaney powyżej zasadzie, **ustalenia dotyczące minimalnego**

**udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych symbolami: 1UP i 1UP/UK, pozostają w sprzeczności ze Studium, w tym zakresie.**

Zgodnie bowiem z ustaleniami tekstu Studium, zawartymi w Części II. pn. „Polityka zagospodarowania przestrzennego”, Rozdziale 3. pn. „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy”, podrozdział 3.3 pn. „Wskaźniki dotyczące zagospodarowania”, 3.3.1. pn. „Wskaźniki i standardy projektowania planistycznego dla terenów zabudowy”, str. 25 - 26 tekstu Studium, w brzmieniu:

„3. Przy określaniu w planie miejscowym ustaleń dla terenów przeznaczonych w studium pod zabudowę mieszkaniową i związaną z usługami, oznaczoną symbolami MU-1 lub **MU-2**, należy zachować poniższe zasady.

1) Na terenach wyposażonych w kanalizację sanitarną (komunalną lub grupową) dopuszczalne formy zabudowy i ich parametry jak i wskaźniki zabudowy określono w poniższej tabeli.

Funkcja podstawowa	Mieszkaniowa Mj	Mieszkaniowa Mb	Mieszkaniowa Ms	Usługi Uk	Usługi Up
Funkcja uzupełniająca	Usługowa Uk lub/i Up	Usługowa Uk lub/i Up	Usługowa Uk lub/i Up	Mieszkaniowa w budynku usług lub Mj	<b>Mieszkaniowa w budynku usług</b>
Maksymalna wysokość	3 kondygnacje	3 kondygnacje	3 kondygnacje	2 kondygnacje	<b>3 kondygnacje</b>
Rodzaj dachu	Dwu lub wielospadowy	Dwu lub wielospadowy	Dwu lub wielospadowy	Dowolny	<b>Dowolny</b>
Pow. biolog. czynna	>55%	>55%	>55%	>30 %	<b>&gt;40%</b>
Minimalna powierzchnia nowej działki	>600 m <sup>2</sup> poza terenami chronionymi	>500 m <sup>2</sup> poza terenami chronionymi	>400 m <sup>2</sup> poza terenami chronionymi	Według potrzeb	<b>Według potrzeb</b>
Minimalna szerokość nowej działki	>18 m	>14 m	>12 m	Według potrzeb	<b>Według potrzeb</b>
Miejsce postojowe	2 na budynek	2 na budynek	2 na budynek	3 na 100m <sup>2</sup> pow. użytkowej, ale nie mniej niż 3	<b>W zależności od prowadzonej działalności</b>

2) Na terenach nie wyposażonych w kanalizację sanitarną (komunalną lub grupową), przeznaczonych w studium pod zabudowę mieszkaniowo-usługową, oznaczoną symbolem MU, w planach miejscowych dopuszczalne są formy zabudowy i ich parametry jak i wskaźniki zabudowy określone w poniższej tabeli.

Funkcja podstawowa	Mieszkaniowa Mj	Usługi Uk	Usługi Up
Funkcja uzupełniająca	Usługowa w budynku mieszkalnym	Mieszkaniowa w budynku usług lub Mj	<b>Mieszkaniowa w budynku usług</b>
Maksymalna wysokość	3 kondygnacje	2 kondygnacje	<b>3 kondygnacje</b>
Rodzaj dachu	Jedno lub wielospadowy	Dowolny	<b>Dowolny</b>
Pow. biologicz. czynna	>70 %	>40 %	<b>&gt;50 %</b>
Minimalna powierzchnia nowej działki	>1000 m <sup>2</sup>	Według potrzeb	<b>Według potrzeb</b>
Minimalna szerokość nowej działki	>20 m	Według potrzeb	<b>Według potrzeb</b>
Miejsce postojowe	2 na budynek	3 na 100 m <sup>2</sup> pow. użytkowej, ale nie mniej niż 3	<b>W zależności od prowadzonej działalności</b>

Zgodnie zaś z ustaleniami tekstu studium zawartymi w podrozdziale 3.3 pn. „Wskaźniki dotyczące zagospodarowania”, 3.3.1. pn. „Wskaźniki i standardy projektowania planistycznego dla terenów zabudowy”, str. 29 tekstu Studium, w brzmieniu: „**6. Przy określaniu w planie miejscowym ustaleń dla terenów z usługami publicznymi (UP) uwzględnić należy następujące zasady:** 1) *Na istniejących terenach związanych z usługami publicznymi obowiązuje zakaz zmiany ich przeznaczenia a budowa nowych obiektów oraz modernizacja i rozbudowa istniejących obiektów budowlanych możliwa z zachowaniem odpowiedniej ilości miejsc parkingowych w zależności od prowadzonej działalności oraz utrzymania niezbędnej przestrzeni publicznej związanej jednocześnie z **potrzebą zapewnienia powierzchni biologicznie czynnej w ilości minimum 40 % powierzchni działki.***”.

Zgodnie zaś z częścią graficzną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Pomiechówek, stanowiącą załącznik graficzny nr 3 do uchwały pn. „Rysunek studium”, sporządzoną w skali 1:10 000, teren oznaczony w planie symbolem:

- **1UP** stanowi obszar funkcjonalny określony w Studium symbolem **UP**, którego podstawowym przeznaczeniem jest zabudowa związana z usługami publicznymi;
- **1UP/UK** stanowi obszar funkcjonalny określony w Studium symbolem **MU-2**, którego podstawowym przeznaczeniem jest zabudowa mieszkaniowa i związana z usługami.

W odpowiedzi na pismo organu nadzoru z 18 lipca 2022 r. znak: WNP-I.4130. 523.2022.AK, Gmina Pomiechówek, w piśmie z 19 lipca 2022 r. znak: WNGP.6722.4.2022.WK wskazała, iż teren oznaczony symbolem 1UP zlokalizowany jest „w granicach jednostek określonych na rysunku obowiązującego studium (...) symbolami UP.” Oraz, że dotąd zabudowa o charakterze usług publicznych zlokalizowana jest wyłącznie w granicach terenu 1PU. W odniesieniu zaś do terenu oznaczonego symbolem 1UP/UK Gmina Pomiechówek udzieliła informacji, iż teren ten „zlokalizowany jest w granicach terenu MU2, dla którego zapisy obowiązującego studium dopuszczają lokalizację zabudowy z zakresu usług publicznych (Up) przy zachowaniu parametrów określonych w pkt 3.3.1. tekstu kierunków studium” i wskazała, iż dla terenu 1UP/UK należy stosować zapisy studium dotyczące terenów nie wyposażonych w kanalizację sanitarną (komunalną lub grupową).

Tymczasem z ustaleń:

- **§ 16 pkt 6** uchwały wynika, że minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem **1UP** został określony na poziomie **30 %** zamiast określonego w studium **40 %**;
- **§ 17 pkt 6** uchwały wynika, że minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem **1UP/UK** został określony na poziomie **30 %**, zamiast określonego **50 %** w przypadku braku kanalizacji sanitarnej.

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 Gminy Pomiechówek 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 organy gminy, tj. w tym przypadku odpowiednio Wójt i Rada Gminy Pomiechówek. Skoro zatem w Studium określono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, to ustalenia w tym zakresie są wiążące.

W piśmie Gminy Pomiechówek z 19 lipca 2022 r. zawarto również stwierdzenie, iż „(...) natomiast dla terenów 1UP oraz 1UP/UK, ze względu na jego charakter i przeznaczenie związane z zapewnieniem dostępu do usług publicznych i obiektów sportowo-rekreacyjnych, podjęta została decyzja o zmniejszeniu wymaganego współczynnika powierzchni biologicznie czynnej do 30 %, na

podstawie zapisów studium zawartych w pkt 3.3.2. Tymczasem z ustaleń Studium w żaden sposób nie wynika możliwość zmniejszenia określonego w nim parametru wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, będącego wskaźnikiem zagospodarowania, nie zaś wskaźnikiem zabudowy. O ile zatem w Studium przyjęto, iż parametry zabudowy należy powiększać, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że mogą one podlegać pewnym modyfikacjom, o tyle modyfikacje te nie dotyczą wskaźników zagospodarowania. Powyższe wynika wprost z ustaleń Studium zawartych na str. 30 części II Studium pn. „Polityka zagospodarowania przestrzennego”, w pkt 3.3.2, w brzmieniu:

*„W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w zależności od analizowanego terenu należy powiększać parametry zabudowy, a zniżenie wartości podanych wskaźników można dokonać wyjątkowo, kiedy: 1) wpłynie to na podniesienie standardu zabudowy oraz wyposażenia i zagospodarowania terenu inwestycyjnego wyróżnionego w studium, w zależności od miejsca usytuowania działki oraz otoczenia i rodzaju zabudowy, 2) w odniesieniu do wielkości działki budowlanej, analiza faktycznego stanu władania wykaże brak możliwości rozwiązania zgodnego z ustaleniami studium z jednoczesnym zachowaniem przepisów warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.”.*

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. parametrów naruszających ustalenia studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności całych jednostek terenowych.

Organ nadzoru wskazuje, iż bez znaczenia dla okoliczności niniejszej sprawy jest fakt istniejącego zagospodarowania kwestionowanego terenu. Przede 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. Z drugiej strony z rysunku planu miejscowego nie wynika by istniała tam zabudowa, czy też zagospodarowanie, które uniemożliwiałyby zastosowanie wskaźników i parametrów określonych w Studium.



Tym samym należy stwierdzić, iż Rada Gminy Pomiechówek naruszyła ustalenia Studium w odniesieniu do wskazanych wyżej terenów oznaczonych symbolami: **1UP i 1 UP/UK**, w zakresie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, bowiem ustalenia **§ 16 pkt 6 i § 17 pkt 6** 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 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 jego 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 dotkniętej kwalifikowaną wadą prawną.

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 nieścistość 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 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 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 XXXIV/284/2022 Rady Gminy Pomiechówek z 23 czerwca 2022 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania wsi Nowy Modlin w gminie Pomiechówek*”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/