



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 08 stycznia 2024 r.

WNP-I.4131.273.2023

Rada Gminy Łyse

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, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/314/2023 Rady Gminy Łyse z 4 grudnia 2023 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łyse”, w części ustaleń:

- § 2 pkt 4 lit. a, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 25 ust. 10 pkt 7 lit. a uchwały zmienianej, w odniesieniu do sformułowania: „(...) *jednorodzinnych* (...)”;
- § 2 pkt 5 lit. a, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 26 ust. 10 pkt 5 lit. a uchwały zmienianej, w odniesieniu do sformułowania: „(...) *jednorodzinnych* (...)”;
- § 2 pkt 10 lit. b tiret pierwsze, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 35 ust. 10 pkt 1 uchwały zmienianej;
- § 2 pkt 10 lit. b tiret trzecie, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 35 ust. 10 pkt 6 uchwały zmienianej.

Uzasadnienie

Na sesji 4 grudnia 2023 r. Rada Gminy Łyse podjęła uchwałę Nr XLI/314/2023 „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łyse”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 8 grudnia 2023 r. oraz 12 grudnia 2023 r. przy piśmie Wójta Gminy Łyse z 7 grudnia 2023 r. znak: RG.0711.1.11.2023, zaś dokumentację

planistyczną 11 grudnia 2023 r. przy piśmie Wójta Gminy Łyse z 7 grudnia 2023 r. znak: DBZ.6724.1.2023.

W wyniku dokonanej oceny prawnej, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1, art. 27 oraz art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., z uwagi na sporządzenie zmiany planu miejscowego z wykroczeniem poza zakres określony w uchwale przystąpieniowej oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i pkt 7 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), z uwagi na sformułowanie ustaleń w zakresie geometrii dachu, w taki sposób, iż doprowadziły one zarówno do sprzeczności uchwały zmienianej i uchwały zmieniającej, a także doprowadziły do braku jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu i zasad kształtowania zabudowy.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Łyse zawiadomienia z 21 grudnia 2023 r., znak: WNP-I.4131.273.2023.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiana) jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż 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 (opcjonalnie ich zmian), regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie ich zmian) 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.

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 terenów, 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 (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), a 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.

W związku z przepisem **art. 27 ustawy o p.z.p. również 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 którejs 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 zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają 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 sytuację, w której 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.

Jednocześnie należy wskazać, że sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywna stanowić będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem ustalenia te powinny być spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.

Uchwałą zmieniającą odnoszącą się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **dokonuje się zmian w obowiązującym akcie prawa miejscowego**. Skoro także uchwała zmieniająca jest aktem prawa miejscowego, to musi ona jednoznacznie określać co jest jej przedmiotem. Wobec powyższego, jeśli organ stanowiący gminy stwierdzi konieczność nowelizacji jej treści – uchwała zmieniająca musi jasno wskazywać uchwałą będącą przedmiotem nowelizacji, wprowadzane do niej zmiany, przesądzając, **które postanowienia są uchylane, bądź jakie otrzymują nowe brzmienie**. Precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej.

Powyższe znajduje potwierdzenie w: § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, w związku z § 143 załącznika do załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Kwestia zgodności uchwały zmieniającej plan miejscowy z uchwałą intencyjną znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 631/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przenosząc rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że na sesji **23 grudnia 2022 r.** Rada Gminy Łyse podjęła uchwałę **Nr XXXIV/246/2022** „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łyse”.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej ww. uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Zgodnie z brzmieniem **§ 2** uchwały inicjującej proces sporządzania zmiany planu miejscowego, ustalono, że: „Przedmiotem zmiany planu miejscowego jest zmiana zapisów:

- 1) §21 w zakresie geometrii dachów,
- 2) §22 w zakresie geometrii dachów,
- 3) §23 w zakresie geometrii dachów,
- 4) §25 w zakresie geometrii dachów,
- 5) §26 w zakresie geometrii dachów,
- 6) §27 w zakresie geometrii dachów,
- 7) §31 w zakresie geometrii dachów,

- 8) §32 w zakresie geometrii dachów,
- 9) §34 w zakresie geometrii dachów,
- 10) §35 w zakresie geometrii dachów,
- 11) §37 w zakresie geometrii dachów.”.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że z ww. uchwały intencyjnej wynika jednoznacznie, że przedmiotem zmiany planu miejscowego **powinna być wyłącznie zmiana: § 21, § 22, § 23, § 25, § 26, § 27, § 31, § 32, § 34, § 35 oraz § 37, w zakresie geometrii dachów.**

Tymczasem, Rada Gminy Łyse dokonując zmian w uchwale Nr VI/28/2007 z 11 kwietnia 2007 r. **wykroczyła poza zakres określony w uchwale intencyjnej Nr XXXIV/246/2022 z 23 grudnia 2022 r.**

Jak wynika bowiem z ustaleń podjętej **uchwały zmieniającej Nr XLI/314/2023 z 4 grudnia 2023 r.**, zawartych w jej § 2 pkt 10 lit. b tiret pierwsze i trzecie, nadającym nowe brzmienie § 35 ust. 10 pkt 1 i pkt 6 uchwały zmienianej, ustalono, że: „W Uchwale Nr VI/28/2007 Rady Gminy Łyse z dnia 11 kwietnia 2007 r. wprowadza się następujące zmiany: (...) 10) w §35: (...) b) w ust. 10 położonym na pozycji dziesiątej: - pkt 1 otrzymuje brzmienie: „1) maksymalna powierzchnia zabudowy – 90%;”, (...) - pkt 6 otrzymuje brzmienie: „6) maksymalna wysokość budynków obiektów produkcji i magazynów – 30 m;”. **Oznacza to, iż dla jednostki terenowej oznaczonej na rysunku planu zmienianego symbolem P1, ustalono maksymalną powierzchnię zabudowy oraz maksymalną wysokość budynków obiektów produkcji i magazynów, które nie powinny być de facto przedmiotem zmiany planu.**

Mając na uwadze powyższe oraz fakt, iż uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. należy stwierdzić, iż **Rada Gminy Łyse wykroczyła poza zakres określony w uchwale intencyjnej, bowiem dokonano zmiany ustaleń dla terenu oznaczonego na rysunku planu zmienianego symbolem P1, zawartych w § 35 ust. 10 pkt 1 i 6 uchwały zmienianej, dotyczących maksymalnej powierzchni zabudowy oraz maksymalnej wysokości budynków obiektów produkcji i magazynów, które nie powinny być przedmiotem zmiany planu. Oznacza to, iż doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne zmiany planu wykraczają poza dyspozycję, o której mowa w uchwale Nr XXXIV/246/2022 z 23 grudnia 2022 r.**

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że przedmiotem zmiany planu **powinna być wyłącznie zmiana: § 21, § 22, § 23, § 25, § 26, § 27, § 31, § 32, § 34, § 35 oraz § 37, w zakresie geometrii**

dachów.” (*quod vide* § 2 uchwały intencyjnej Nr XXXIV/246/2022 z 23 grudnia 2022 r.), co oznacza, iż Rada Gminy Łyse nie była uprawniona do formułowania ustaleń dotyczących maksymalnej powierzchni zabudowy oraz maksymalnej wysokości budynków obiektów produkcji i magazynów dla terenu oznaczonego na rysunku planu zmienianego symbolem P1, ponieważ nie były one objęte zakresem zmiany planu określonym w uchwale przystąpieniowej.

Reasumując tę część uzasadnienia, organ nadzoru wskazuje, że uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Sporządzając projekt zmiany planu miejscowego, niezgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, doszło do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza zakres określony w uchwale przystąpieniowej;
- istotnego naruszeniu trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innych ustaleń aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa;
- naruszenia właściwości organów, z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu planu miejscowego w innym zakresie.

Nie kwestionując faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad. W tym przypadku powyższe naruszenia, **stanowią o istotnym naruszeniu zasad i trybu sporządzenia zmiany planu miejscowego, co stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w części, w której ustalenia wykraczają poza zakres uchwały intencyjnej.**

Organ nadzoru wskazuje, że ustalenia zawarte w § 2 pkt 10 lit. a uchwały zmieniającej, również wykraczają poza zakres uchwały intencyjnej. Jednakże z uwagi na fakt, iż nie dotyczą merytorycznej zawartości zmiany planu, a stanowią jedynie czynność techniczną, organ nadzoru w drodze wyjątku, jednorazowo odstępuje od stwierdzenia ich nieważności. Jednocześnie Wojewoda Mazowiecki zobowiązuje Radę Gminy Łyse do przestrzegania przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, przy kolejno podejmowanych uchwałach, z tego zakresu.

Ponadto zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie,

która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie ich zmian). W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „władztwa planistycznego”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego (opcjonalnie jego zmianą), nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany), bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w zmianie planu miejscowego.**

Stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmianie). Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym (opcjonalnie jego zmianie) określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów. Stosownie do § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna projektu planu miejscowego zawiera określenie przeznaczenia terenów oraz linie

rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów.

Z przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, że jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany), a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. Także z tego przepisu wynika, że odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń uchwały zmieniającej zawartych w:

- § 2 pkt 4, nadającym nowe brzmienie § 25 ust. 10 pkt 7 lit. a uchwały zmienianej, w brzmieniu: „W Uchwale Nr VI/28/2007 Rady Gminy Łyse z dnia 11 kwietnia 2007 r. wprowadza się następujące zmiany: (...) 4) w §25: a) w ust. 10 pkt 7 otrzymuje brzmienie: „7) dachy: a) dla budynków mieszkalnych **jednorodzinnych**, agroturystycznych dwuspadowe lub wielospadowe o kącie nachylenia połaci od 25° do 45°, dopuszcza się budowę lukarn, dachów mansardowych, naczółkowych,”;
- § 2 pkt 5, nadającym nowe brzmienie § 26 ust. 10 pkt 5 lit. a uchwały zmienianej, w brzmieniu: „W Uchwale Nr VI/28/2007 Rady Gminy Łyse z dnia 11 kwietnia 2007 r. wprowadza się następujące zmiany: (...) 5) w §26: a) w ust. 10 pkt 5 otrzymuje brzmienie: „5) dachy: a) dla budynków mieszkalnych **jednorodzinnych** dwuspadowe lub wielospadowe o kącie nachylenia połaci od 25° do 45°, dopuszcza się budowę lukarn, dachów mansardowych, naczółkowych,”

podczas, gdy z ustaleń zarówno § 25 ust. 10, jak i § 26 ust. 10 uchwały zmienianej, wynika, że dotyczą one parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu dla zabudowy zagrodowej, w ramach jednostek terenowych oznaczonych na rysunku planu zmienianego odpowiednio symbolami RM i RMN.

Organ nadzoru wskazuje, że ustalenia dotyczące *parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*, w ramach jednostek terenowych oznaczonych na rysunku planu zmienianego symbolami RM i RMN, określone zostały w § 25 ust. 11 i § 26 ust. 11 uchwały zmienianej.

W tym stanie rzeczy wskazać należy, iż w przywołanych wyżej ustaleniach uchwały zmieniającej, Rada Gminy Łyse sformułowała ustalenia w zakresie geometrii dachu, w taki sposób, iż doprowadziły one zarówno do sprzeczności uchwały zmienianej i uchwały zmieniającej w zakresie przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy, terenów oznaczonych na rysunku planu zmienianego symbolami: RM i RMN.

Wprowadzona zmiana w zakresie kategorii budynków możliwych do realizacji w

ramach ww. terenów pozostaje wprost w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu oraz zasadach zabudowy określonych w ramach zdania wprowadzającego do § 25 ust. 10 oraz § 26 ust. 10, które statuują ustalenia dla zabudowy zagrodowej, nie zaś zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Definicja *budynku mieszkalnego jednorodzinnego*, określona została w sposób szczegółowy w art. 3 pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), zgodnie z którą „(...) należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;”. Natomiast, w § 3 pkt 2, 3 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), zdefiniowano kolejno pojęcia:

- zabudowy jednorodzinnej, przez którą należy rozumieć *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*;
- zabudowy zagrodowej, przez którą należy rozumieć *w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych*;
- budynku mieszkalnego, przez który należy to rozumieć: budynek mieszkalny wielorodzinny, budynek mieszkalny jednorodzinny,

a tym samym realizacja budynków mieszkalnych w ramach zabudowy zagrodowej, nie jest tożsama z realizacją zabudowy jednorodzinnej, bądź wielorodzinnej.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zarówno dla terenów rolniczych i zabudowy zagrodowej przyjęto stosowne oznaczenia barwne oraz symbole klasy przeznaczenia terenu: R, RN, RZ oraz RA, w tym: teren gruntów ornych oraz upraw (RNR), teren łąk i pastwisk (RNL), teren zabudowy zagrodowej (**RZM**), teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych (RZP), teren wielkotowarowej produkcji rolnej (RZW), jak również dla zabudowy mieszkaniowej, która stanowi teren zabudowy mieszkaniowej o określonym na rysunku planu odrębnym oznaczeniu barwnym i symbolu **M** dla terenu zabudowy mieszkaniowej, w ramach którego wyszczególniono m.in.: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (**MN**), teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (MW), czy też tereny zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej (ML).

Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów wynika, iż „*tereny rolnicze*”, „*zabudowa zagrodowa*” i „*zabudowa mieszkaniowa*” są **odmiennym przeznaczeniem terenu**.

Innymi słowy, z przytoczonych powyżej przepisów wynika, iż **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, stanowi inny rodzaj przeznaczenia, niż zabudowa zagrodowa**. W tym przypadku posługiwanie się sformułowaniem „*budynku mieszkalnego jednorodzinnego*”, nie jest tożsame z pojęciem budynku mieszkalnego w ramach zabudowy zagrodowej.

Tymczasem przeznaczenie terenu oraz zasady kształtowania zabudowy określone przez radę gminy w planie miejscowym, bądź też tak jak w tym przypadku w zmianie planu miejscowego, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej, nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania i zabudowy. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania i zabudowy może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie, np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że: „(...) *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”*.

Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że **określenie przeznaczenia terenu oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie może pozostać w obrocie prawnym uchwała zmieniająca, która jest jednocześnie sprzeczna z uchwałą zmienianą, a także prowadząca do braku jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu i zasad kształtowania zabudowy, czy też zasad kształtowania ich zabudowy.**

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość 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 stwierdzania 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).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLI/314/2023 Rady Gminy Łyse z 4 grudnia 2023 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łyse”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/