



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 30 września 2022 r.

WNP-I.4131.235.2022.RM

**Rada Miejska w Tarczynie**  
ul. Juliana Stępkowskiego 17  
05 – 555 Tarczyn

### **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 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LVIII/392/22 Rady Miejskiej w Tarczynie z 9 września 2022 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Jeżewice, rejon ul. Wiśniowej i ul. Kasztanowej oraz części obrębu Przyпки, rejon ul. Nadarzyńskiej”, w zakresie części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.RM.

### **Uzasadnienie**

Na sesji 9 września 2022 r. Rada Miejska w Tarczynie podjęła uchwałę Nr LVIII/392/22 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Jeżewice, rejon ul. Wiśniowej i ul. Kasztanowej oraz części obrębu Przyпки, rejon ul. Nadarzyńskiej”.

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

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień 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.

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. 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.

W przedmiotowej sprawie 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 sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono bowiem, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Tarczyn przyjętego, w formie ujednocionej, uchwałą Nr XL/277/21 Rady Miejskiej w Tarczynie z 20 maja 2021 r., w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.RM, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. oraz 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.*”, a także 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 (opcjonalnie jego zmiana) 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 (opcjonalnie ich zmiany), 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 (opcjonalnie jego zmiana), jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia

studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (opcjonalnie ich zmiany), to w celu zbadania czy ustalenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu (opcjonalnie jego zmiany) i studium, ale również tekstu planu (opcjonalnie jego zmiany) 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 lub opcjonalnie jego zmiana w trybie art. 27 ustawy o p.z.p., nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonyuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się, m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Powyższe wynika wprost zarówno z dyspozycji art. 10 ust. 2 ustawy o p.z.p., ale również z obowiązującego, w dacie podjęcia uchwały w przedmiocie studium, 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), w tym z regulacji zawartej w § 6 pkt 1, 2 i 6 w brzmieniu: „*Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium: 1) ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zwanych dalej "planami miejscowymi"; 2) ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych; (...) 6) ustalenia dotyczące kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej powinny określać w szczególności obszary, w których planuje się zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.”.*

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 (opcjonalnie jego zmiany). 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 (opcjonalnie jego zmianie) 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 (opcjonalnie jego zmiany) 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 zasady zagospodarowania, a także minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), zaś ich zmiana może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, zasad zagospodarowania, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych) w planie miejscowym lub jego zmianie, niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, 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).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na fakt, iż analiza rysunku oraz tekstu studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż **wbrew opisanej powyżej zasadzie ustalenia przedmiotowej uchwały,**

**w zakresie w jakim dopuszczają do realizacji zabudowy zagrodowej dopuszczonej w granicach terenu oznaczonego symbolem 1.RM, pozostają w sprzeczności z obowiązującym Studium.**

Zgodnie bowiem z ustaleniami ujednoliconego tekstu studium zawartymi w Tomie II. pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały Nr XL/277/21 Rady Miejskiej w Tarczynie z 20 maja 2021 r., w rozdziale zatytułowanym „Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów”, pkt. 1.1. pn. *Przeznaczenie terenów symbolem R, określono następującą charakterystykę przeznaczenia terenu:*

Charakterystyka przeznaczenia terenów w ramach poszczególnych jednostek	
Funkcja terenu	Wytyczne i zalecenia
R - tereny rolne	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ podstawowym przeznaczeniem terenu są uprawy rolne,</li> <li>▪ utrzymanie obecnego zagospodarowania w postaci łąk i pastwisk jako naturalnych terenów zielonych oraz lokalnych korytarzy ekologicznych,</li> <li>▪ ochrona dolin rzecznych oraz ostoi fauny i flory przez tworzenie miejscowych zadrzewień, w jak największym stopniu utrzymywanie naturalnych skupisk roślinności wysokiej oraz jak najmniejszej urbanizacji,</li> <li>▪ ogranicza się do minimum przeznaczenie gleb chronionych na cele nierolnicze,</li> <li>▪ zachowanie rozproszonej zabudowy zagrodowej z możliwością budowy, rozbudowy, przebudowy i nadbudowy budynków w ramach istniejącego siedliska,</li> <li>▪ dopuszcza się lokalizację nowych siedlisk na terenach rolnych dla gospodarstw o powierzchni przekraczającej 1 ha;</li> <li>▪ dopuszcza się zalesianie terenów rolnych (gleby niższych klas bonitacyjnych), na których zakończono użytkowanie rolnicze;</li> <li>▪ zwiększenie zasobów wodnych poprzez budowę zbiorników małej retencji,</li> <li>▪ dopuszcza się miejscowe udostępnianie dla funkcji turystycznej.</li> </ul>

Ponadto w ramach rozdziału 3 pn. „Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej”, pkt 3.1 pn. „Rolnicza przestrzeń produkcyjna” ppkt 3.1.a pn. „Tereny rolne” sformułowano następujące ustalenia:

„Ustala się następujące kierunki zagospodarowania przestrzennego terenów rolniczych:

- wykorzystanie terenu na cele produkcji rolniczej, ze znacznym udziałem gospodarki polowej,
- poprawianie wartości użytkowej gleb oraz zapobieganie obniżania ich produktywności,
- rozwój rolnictwa ekologicznego, szczególnie na gruntach najwyższych klas,

- zmianę struktury agrarnej (zwiększenie średniej wielkości gospodarstw),
- dopuszcza się adaptację istniejącej, rozproszonej zabudowy zagrodowej, tj. rozbudowę, przebudowę, nadbudowę i wymianę budynków w ramach istniejącego siedliska,
- utrzymanie tras komunikacyjnych i ciągów infrastruktury technicznej z dopuszczeniem ich uzupełnień w niezbędnym zakresie,
- dopuszcza się lokalizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej,
- zakaz zrzutu ścieków do rowów melioracyjnych i bezpośrednio do gleby,
- zachowanie istniejącej sieci rowów i systemów drenarskich zapewniających prawidłowe funkcjonowanie odwodnienia i odbioru wód; przy zmianie ich przeznaczenia konieczna jest przebudowa sieci drenarskich, pod nadzorem organu właściwego w sprawie ochrony urządzeń melioracji wodnych,
- zwiększenie zasobów wodnych gminy, poprzez realizację projektowanych zbiorników wodnych małej retencji wyznaczonych na rysunku studium.”.

Ponadto na str. 8 załącznika Nr 2 do Uchwały Nr XL/277/21 Rady Miejskiej w Tarcynie z 20 maja 2021 r. wprost określono, że: „*Niezależnie od określonego przeznaczenia, w każdym z terenów uwzględniając przepisy odrębne dopuszcza się: ▪ lokalizację urządzeń, obiektów i infrastruktury technicznej związanej z zaopatrzeniem w wodę, energię elektryczną i ciepło, gospodarką ściekową, gazem oraz telekomunikacją, ▪ lokalizację nowych nie wyznaczonych w studium dróg i ciągów komunikacyjnych, parkingów oraz lokalnych przestrzeni zieleni urządzonej i rekreacji (skwery i place zabaw), ▪ budowę, rozbudowę i przebudowę budynków w istniejących siedliskach rolniczych zakwalifikowanych do innej kategorii przeznaczenia niż tereny zabudowy zagrodowej.*”.

Z przytoczonych powyżej szerokich fragmentów obowiązującego studium wynika, że obszary funkcjonalne oznaczone symbolem R, stanowiące tereny rolne, co do zasady, nie są przeznaczone pod zabudowę. Zabudowa w ramach tych obszarów możliwa jest w ramach adaptacji (zachowania) istniejącej, rozproszonej zabudowy zagrodowej, polegającej na jej rozbudowie, przebudowie, nadbudowie i wymianie budynków w ramach istniejącego siedliska. Ponadto studium dopuszcza co najwyżej „**lokalizację nowych siedlisk na terenach rolnych dla gospodarstw o powierzchni przekraczającej 1 ha**”.

Biorąc pod uwagę ww. ustalenia studium organ nadzoru pismem z 23 września 2022 r. znak: WNP-I.4130.620.2022.RM, wezwał Burmistrza Tarcyna do złożenia wyjaśnień odnośnie ww. kwestii.

Burmistrz Tarczyna pismem z 26 września 2022 r. znak: PI.6721.4.12.1.ER.MP, przywołując ustalenia zawarte w rozdziale nr II.1.1 kierunków zagospodarowania przestrzennego, stwierdził, że: „*Teren oznaczony symbolem 1.RM został przeznaczony w Studium na funkcję „R – tereny rolne”, dla której dopuszczono „lokalizację nowych siedlisk na terenach rolnych dla gospodarstw o powierzchni przekraczającej 1 ha”. Celem wprowadzenia w/w dopuszczenia było umożliwienie budowy nowych siedlisk rolniczych na terenach o funkcji rolnej, pod warunkiem, że powierzchnia takiego terenu będzie większa niż 1,0 ha. **Powierzchnia terenu 1.RM to 1,51 ha, czyli został spełniony powyższy wymóg.**”.*

Organ wykonawczy gminy uznał zatem, że skoro powierzchnia terenu oznaczonego symbolem 1.RM wynosi 1,51 ha to wymóg studium dopuszczający realizację nowej zabudowy zagrodowej dla gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha został spełniony.

Tymczasem zgodnie z § 19 pkt 1 i pkt 3 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem 1.RM, jako przeznaczenie terenu ustalono zabudowę zagrodową, przy dopuszczalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej wynoszącej nie mniej niż 1000 m<sup>2</sup>, nie zaś 1 ha, co oznacza, iż w oparciu o powyższe ustalenia może powstać nawet 15 zabudowań realizowanych w ramach zabudowy zagrodowej.

Na powyższe wskazuje również analiza pozostałych parametrów oraz wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w § 19 pkt 2 uchwały, w tym w zakresie maksymalnej intensywności zabudowy określonej na poziomie 0,6 (lit. i), powierzchni zabudowy określonej na poziomie 20% (lit. g) oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej ustalonej na poziomie 70% (lit. f).

Należy przy tym zauważyć, że **w granicach terenu oznaczonego symbolem 1.RM brak istniejącej zabudowy**, co oznacza, że **nowa zabudowa zagrodowa (siedlisko) może być lokalizowana przy spełnieniu ustaleń studium w zakresie określonego tam parametru powierzchniowego gospodarstwa.**

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, iż określenie przeznaczenia terenów a także zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, o których mowa art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 oraz ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., a także, mającego zastosowanie w sprawie, § 4 pkt 1 i 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), należą



do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie, stąd też nie mogą one naruszać ustaleń obowiązującego studium, w tym zakresie.

Wszelkie ustalenia planu miejscowego, w zakresie przeznaczenia terenu, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania, czy minimalnych parametrów działek budowlanych, terenu odnoszą się do nowych inwestycji, prowadzonych w oparciu o ustalenia tegoż planu miejscowego, co oznacza, że w ramach terenu oznaczonego symbolem 1.RM, powstać może kilkunastokrotnie więcej zabudowy, niż przewidują tu ustalenia obowiązującego studium.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, iż Rada Miejska w Tarczynie naruszyła ustalenia studium w powyższym zakresie. **Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6, art. 15 ust. 3 pkt 10 i art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

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

- 23 czerwca 2021 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20;
- 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.

Należy wyraźnie podkreślić, że ustalenie przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem 1.RM, jako tereny zabudowy zagrodowej o parametrach wskazanych w § 19 pkt 2 i 3 uchwały, narusza ustalenia obowiązującego studium, które ogranicza do wyjątkowych sytuacji możliwość powstania nowych siedlisk rolniczych (zabudowy zagrodowej) w ramach ww. terenu. Wprowadzenie do ustaleń planu miejscowego takiej klasy zabudowy, o parametrach określonych w § 19 pkt 2 i 3 uchwały, możliwe jest zatem tylko i wyłącznie w przypadku uprzedniego dokonania zmian ustaleń studium, w trybie art. 27 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu faktu, iż istnieje opcjonalnie możliwość przeznaczenia terenów rolnych na cele zabudowy zagrodowej po spełnieniu

wymagań odnoszących się do powierzchni gospodarstwa rolnego, którego powierzchnia winna przekraczać 1 ha.

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 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 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 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).”.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LVIII/392/22 Rady Miejskiej w Tarcynie z 9 września 2022 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Jeżewice, rejon ul. Wiśniowej i ul. Kasztanowej oraz części obrębu Przyпки, rejon ul. Nadarzyńskiej”, 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, 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 kwalifikowanym podpisem elektronicznym/