



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 07 lipca 2024 r.

WP-I.4131.129.2024

Rada Gminy Goworowo

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 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/13/24 Rady Gminy Goworowo z 6 czerwca 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Goworowo, w gminie Goworowo”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 50 pkt 2;
- § 51 pkt 2;
- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji *budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej*, na terenie oznaczonym symbolem 20MN/U, w odległości mniejszej niż 700 m od elektrowni wiatrowej w Goworówku, o której mowa w § 14 uchwały;
- części tekstowej i graficznej, dotyczącej terenów oznaczonych symbolami: 11MN/U, 12MN/U, 15MN/U, 19MN/U i 20MN/U, znajdujących się w granicach strefy ochrony sanitarnej 50 m od cmentarza, w zakresie w jakim dopuszczają do realizacji zabudowy mieszkaniowej, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności;
- części tekstowej i graficznej uchwały, dotyczącej terenu oznaczonego symbolem 1RZ, znajdującego się w granicach strefy ochrony sanitarnej 50 m od cmentarza, w zakresie w jakim dopuszczają do realizacji zabudowy mieszkaniowej;
- części tekstowej i graficznej uchwały, dotyczącej terenów oznaczonych symbolami: 2U, 5U i 6U, znajdujących się w granicach strefy ochrony sanitarnej 50 m od cmentarza, w zakresie w jakim dopuszczają do realizacji zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności.

Uzasadnienie

Na sesji 6 czerwca 2024 r. Rada Gminy Goworowo podjęła uchwałę Nr III/13/24 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Goworowo, w gminie Goworowo”.

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 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w brzmieniu po wejściu w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”, a także na podstawie art. 64 ust. 2 ww. ustawy zmieniającej.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 14 czerwca 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Goworowo z 12 czerwca 2024 r., znak: RO.0711.22.2024.KŁ, zaś dokumentację prac planistycznych doręczono 21 czerwca 2024 r. w wersji elektronicznej (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP135233098), w odpowiedzi na pismo Wojewody Mazowieckiego z 20 czerwca 2024 r., znak: WP-I.4130.606.2024.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Goworowo zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 1 lipca 2024 r., znak: WP-I.4131.129.2024.

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.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismem z 21 lutego 2024 r., znak: RI.6721.1.2023.NK, Wójt Gminy Goworowo wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Goworowo, w gminie Goworowo*, to zastosowanie znajduje przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej, w brzmieniu: „3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy;”.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się przepis art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., bez względu na datę zainicjowania procedury sporządzania planu miejscowego.

Biorąc pod uwagę fakt, iż tereny oznaczone symbolami: **11MN/U, 12MN/U, 15MN/U, 19MN/U, 20MN/U, 1RZ, 2U, 5U i 6U** częściowo znajdują się w strefie sanitarnej 50 m od cmentarza, a także w strefie sanitarnej 150 m od cmentarza, to tym samym Rada Gminy Goworowo, zobligowana była do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu, w tym przede wszystkim ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576).

Z uwagi na konieczność zachowania przy sytuowaniu cmentarzy odpowiednich wymogów sanitarnych upoważniono właściwego ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, w tym do określenia: **szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, zakładów produkujących artykuły żywności**, odległości cmentarza od źródeł ujęcia wody oraz wymagań co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze (*quod vide* art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Wypełnieniem tej normy jest rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315), które w § 1 ust. 1 wskazuje, że teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, zaś w § 3 ust. 1 stanowi, że: „1. **Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności** oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, **powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone**”.

Przytoczone powyżej przepisy mają na celu zagwarantowanie zachowania odpowiednich odległości od cmentarzy niezależnie od tego, czy w pierwszej kolejności powstanie cmentarz, czy też zabudowa na pobliskich terenach i przepisy te są skorelowane z przepisami regulującymi kwestie planowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 7, 9 i 11 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów;
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Powyższe wynika również z rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), w szczególności zaś z wymogów określonych w § 4 pkt 8, 10 i 12 odnoszących się do zawartości części tekstowej, a także wymagań określonych dla części graficznej, o których mowa w § 7 ust. 1 pkt 10.

Zdaniem organu nadzoru, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, konieczne jest wprowadzenie strefy sanitarnej od cmentarza, która wiąże się z wprowadzaniem

zakazu realizacji obiektów budowlanych (zakaz zabudowy) i ograniczeniami w zabudowie, z uwagi na fakt istnienia cmentarza. Za koniecznością wprowadzenia stref ochronnych przemawia wzgląd na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa.

Tymczasem, w przedmiotowym planie miejscowym, pomimo faktu, iż zgodnie z rysunkiem planu miejscowego stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, **tereny oznaczone symbolami: 11MN/U, 12MN/U, 15MN/U, 19MN/U, 20MN/U, 1RZ, 2U, 5U i 6U, częściowo znajdują się w strefie sanitarnej 50 m od cmentarza**, to stosownie do ustaleń zawartych odpowiednio w:

- **§ 42 pkt 1** uchwały, **przeznaczone zostały pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i zabudowę usługową;**
- **§ 51 pkt 1 i pkt 3 lit. b** uchwały, **przeznaczone zostały pod zabudowę związaną z rolnictwem wraz z określeniem maksymalnej wysokości budynków mieszkalnych rolnika;**
- **§ 44 pkt 1** uchwały, **przeznaczone zostały pod usługi**, zdefiniowane w § 3 pkt 4 uchwały jako *działalność prowadzona w budynkach wolnostojących lub lokalach użytkowych wbudowanych w inne budynki lub na terenie, z wykluczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m², służącą zaspokajaniu potrzeb ludności, niezwiązaną z wytwarzaniem dóbr materialnych metodami przemysłowymi;*
- **§ 43 pkt 1** uchwały, **przeznaczone zostały pod zabudowę usługową, podczas gdy zgodnie z cytowanymi powyżej przepisami, w strefie poniżej 50 m od cmentarza, zarówno realizacja zabudowy mieszkaniowej, jak również zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności, nie jest możliwa, bez względu na istnienie infrastruktury technicznej (sieci wodociągowej).**

Organ nadzoru wskazuje, iż Rada Gminy Goworowo dopuszczając możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej, a także zabudowy usługowej i związanej z rolnictwem bez jednoznacznego wykluczenia zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego, bądź zakładów przechowujących artykuły żywności w strefie poniżej 50 m od cmentarza oznaczonego symbolem ICC i nie określając przy tym szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu realizacji takiej zabudowy, naruszyła tym samym przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., który obliuguje do obowiązkowego określenia w planie miejscowym „szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy”. W tym przypadku, Rada Gminy Goworowo wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego efektem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Skoro bowiem z ustaleń samego planu wynika możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej, usługowej

i związanej z rolnictwem przy braku sformułowanych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie w strefie 50 m od cmentarza (ICC), to **samo określenie na rysunku planu miejscowego strefy 50 m od cmentarza jest niewystarczające, bowiem nie realizuje woli ustawodawcy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz dyspozycji § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.**

Podsumowując tę część uzasadnienia należy wskazać, iż ww. **tereny znajdujące się w strefie 50 m od cmentarza (ICC), przeznaczone zostały na cele mieszkaniowe, usługowe i związane z rolnictwem wraz z dopuszczeniem budynków mieszkalnych rolnika**, co wynika wprost z ustaleń: § 42 pkt 1, § 43 pkt 1, § 44 pkt 1 i § 51 pkt 1 i pkt 3 lit. b uchwały, **a możliwość realizacji zabudowy w tej strefie wynika również z ustalonej na rysunku planu, w odniesieniu do ww. terenów, nieprzekraczalnej linii zabudowy**, zdefiniowanej w § 3 pkt 1 uchwały, jako *linia wyznaczona na rysunku planu i określona ustaleniami tekstu planu, przed którą zakazuje się lokalizacji nowo realizowanych budynków lub ich części; przed tę linię mogą wystawać nie więcej niż 1 m elementy budynku, takie jak balkon, taras, gzyms, schody, pochylnie dla niepełnosprawnych, zadaszenia i inne detale architektoniczne, o ile mieszczą się one w terenie, dla którego linie te wyznaczono; nieprzekraczalna linia zabudowy nie dotyczy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, która to nieprzekraczalna linia zabudowy określa obszar tzw. *ruchu budowlanego* w ramach poszczególnych jednostek terenowych. **Jednocześnie z ustaleń planu nie wynikają jakiegokolwiek ograniczenia w zagospodarowaniu ww. terenów, poza określeniem w przepisach ogólnych, następujących zapisów:***

- § 2 ust. 5 pkt 2 i 3 uchwały, w brzmieniu: „5. *Następujące oznaczenia graficzne mają charakter informacyjny. (...) 2) linia wyznaczająca odległość 50 m. od czynnego cmentarza – strefa sanitarna wokół cmentarza; 3) linia wyznaczająca odległość 150 m. od czynnego cmentarza – strefa sanitarna wokół cmentarza;*”, przy czym należy zauważyć, iż wprowadzenie stref sanitarnych od cmentarza, które wiążą się z wprowadzeniem szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, powinny stanowić obowiązujące ustalenie planu, nie zaś oznaczenie informacyjne;
- § 28 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące ogólne zasady dotyczące zaopatrzenia w wodę: (...) 4) nakazuje się podłączenie do sieci wodociągowej obiektów budowlanych w granicy strefy ochrony sanitarnej cmentarza.*”;
- § 38 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „1. *Na terenie objętym planem, wskazuje się strefy ochrony sanitarnej wokół cmentarza w Goworowie wynoszące: 1) 50 m od granic cmentarza 2) 150 m. od granic cmentarza 2. W strefach, o których mowa w ust. 1 obowiązują nakazy, zakazy, ograniczenia i dopuszczenia, wynikające z przepisów o cmentarzach.*”;

do których to ustaleń brak odesłania w przepisach szczegółowych zawartych w Rozdziale 11. pn. „*Ustalenia szczegółowe w zakresie przeznaczenia i zagospodarowania terenu*”, w § 42 pkt 1, § 43 pkt 1, § 44 pkt 1 i § 51 pkt 1 i pkt 3 lit. b uchwały, dla ww. terenów znajdujących się w strefie sanitarnej 50 m od cmentarza.

Niejako na marginesie należy dodać, że również w ustaleniach części tekstowej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Goworowo, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXIV/209/17 Rady Gminy Goworowo z 27 marca 2017 r., określono: „(...) **2.5. Tereny wyłączone spod zabudowy.**” (...) Wyznacza się tereny wyłączone spod zabudowy: (...) • **tereny w strefie do 50m od cmentarza – dotyczy terenów przeznaczonych do realizacji zabudowy mieszkaniowej.**”, str. 63 kierunków studium.

Biorąc pod uwagę powyższe, niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w odniesieniu do terenów znajdujących się w granicach strefy ochrony sanitarnej 50 m od cmentarza, w zakresie w jakim dopuszczają do realizacji zabudowy mieszkaniowej oraz zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności, bowiem doszło do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. w związku z dyspozycją § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.

Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z treścią § 14 uchwały: „Ustala się odległość 700 m. od elektrowni wiatrowej, położonej poza obszarem planu, od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, o której mowa w przepisach o lokalizacji elektrowni wiatrowych.”, która to odległość 700 m od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej nie znajduje odzwierciedlenia zarówno na rysunku planu w skali 1:1000, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, jak również w samej legendzie rysunku planu. Tymczasem, jak wynika również z ustaleń części tekstowej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Goworowo, zawartych na str. 53, w brzmieniu: „*Na terenie gminy Goworowo zlokalizowane są dwie elektrownie wiatrowe - w Goworówku i w Brzeźnie.*”.

Tym samym doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), z którego wynika, iż: „*2. Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.*”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się

zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: *W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.;*
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. (publ. LEX 1080455);*
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym *Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć*

jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej. (publ. LEX 1070339);

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: *Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.* (publ. LEX 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015 r. II SA/Gd 318/14).* (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r.

o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Należy zatem wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały, a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. **W tym przypadku brak powiązania tekstu planu miejscowego z rysunkiem w zakresie ustaleń wprowadzających zakaz realizacji budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej na terenie oznaczonym symbolem 20MN/U, w odległości mniejszej niż 700 m od elektrowni wiatrowej w Goworówku (vide § 14 uchwały), skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części graficznej, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do spójności ustaleń planu miejscowego.**

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, iż zgodnie z treścią ustaleń zawartych w:

- § 50 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem

przeznaczenia **1RZM**: 1) ustala się przeznaczenie terenu – teren zabudowy zagrodowej;”;

- § 51 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem przeznaczenia **1RZ** do **2RZ**:: 1) ustala się przeznaczenie terenu – teren zabudowy związanej z rolnictwem;”;

podczas gdy jednocześnie, zgodnie z treścią tego samego:

- **§ 50 pkt 2** uchwały: „2) ustala się zakaz lokalizacji obiektów hodowli zwierząt;”;
- **§ 51 pkt 2** uchwały: „2) ustala się zakaz lokalizacji obiektów hodowli zwierząt;”;

Tym samym należy stwierdzić, iż dla terenów zabudowy zagrodowej (**1RZM**) oraz terenów zabudowy związanej z rolnictwem (**1RZ** i **2RZ**), przeznaczeniem podstawowym nie jest jednak zabudowa zagrodowa związana z rolnictwem, bowiem **przywołane powyżej ustalenia § 50 pkt 2 i § 51 pkt 2 uchwały, wprost zakazują lokalizacji budynków inwentarskich, związanych z rolnictwem i produkcją rolną**, co stanowi o istotnym naruszeniu 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.

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.

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, 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, 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 planie miejscowym.**

Zgodnie bowiem z brzmieniem **art. 15 ust. 2 pkt 1** ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”. Ponadto stosownie do ustaleń § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zapisywaniu ustaleń tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów.

Skoro zatem w ustaleniach **§ 50 pkt 1** przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Goworowo posługuje się pojęciem **zabudowy zagrodowej**, której legalna definicja została zawarta w § 3 pkt 3 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.), przez którą należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych, a jednocześnie w ustaleniach tego samego § 50 pkt 2 tekstu planu, dla tego samego terenu zabudowy zagrodowej oznaczonego symbolem 1RZM, określa zakaz lokalizacji obiektów hodowli zwierząt, to powyższe oznacza, iż na ww. terenie nie jest *de facto* możliwa realizacja zabudowy zagrodowej w postaci budynku inwentarskiego i to zarówno w ramach rodzinnego gospodarstwa hodowlanego, jak również w ramach gospodarstwa rolnego. Skoro bowiem stosownie do wymogów § 109, § 110, § 112, a także § 209 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, budynek inwentarski to budynek przeznaczony do hodowli inwentarza żywego, to brak możliwości jego realizacji uniemożliwić może jakąkolwiek realizację zabudowy zagrodowej, czy tym bardziej realizację zabudowy związanej z rolnictwem, o której mowa w § 51 pkt 1 uchwały.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, wyrażone m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2674/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „*W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, wynikające z postanowień art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., wskazujące na obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*

przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Podzielić należy stanowisko Wojewody Mazowieckiego, iż Sąd I instancji pominął brak określenia w § 14 ust. 1 zaskarżonej uchwały w ramach jednostek terenowych 1RM-6RM parametru wysokości zabudowy w stosunku do budynków inwentarskich dopuszczonych ustaleniami planu, a wchodzących w skład zabudowy zagrodowej, jak również braku określonej wysokości zabudowy dla zabudowy usługowej wolnostojącej dopuszczonej do realizacji w ramach jednostek terenowych 10RM i 11 RM ujętych w § 14 ust. 3 uchwały. **Co należy rozumieć pod pojęciem zabudowy zagrodowej wyjaśnia w § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z tym przepisem przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych**. Zaskarżona uchwała określając dla terenów 1RM-6RM parametry dotyczące wysokości zabudowy i kształtu dachu odnosi się jedynie do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, gospodarczej i usługowej. Brak jest zatem parametrów dla budynków inwentarskich. Przewidując zatem istnienie zabudowy zagrodowej na wskazanych terenach, organ planistyczny nie określił parametrów dla mogących powstać tam budynków inwentarskich. Powyższe wyklucza zatem konkluzję organu stanowiącego o kompletności, zupełności i samodzielności wspomnianej regulacji w zakresie dotyczącym terenów 1RM-6RM. **Jak słusznie wskazał, organ nadzoru brak powyższego parametru stanowić może w praktyce o braku możliwości wykonalności m.p.z.p. w zakresie realizacji nie tylko samego obiektu inwentarskiego, ale ogólnie zabudowy zagrodowej**. Powyższe uwagi znajdują zastosowanie także w stosunku do braku określenia wysokości dla zabudowy usługowej wolnostojącej. Brak szczegółowych ustaleń w tym zakresie może skutkować tym, że nie będzie możliwa zabudowa usługowa dla jednostek terenowych 10RM i 11 RM.”.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z art. 55³ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, z późn. zm.) „Za **gospodarstwo rolne** uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, **budynkami** lub ich częściami, urządzeniami i **inwentarzem**, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.”. Powyższe oznacza, że w ramach ww. terenów nie jest możliwa realizacja przeznaczenia podstawowego w postaci budynków, które funkcjonalnie składają się na zabudowę zagrodową, czy też zabudowę związaną z rolnictwem, a tym samym nie będzie możliwe prowadzenie gospodarstwa rolnego, w tym także hodowlanego i specjalistycznego.

Tymczasem, 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.

Jednocześnie, 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, 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. **Przeznaczenie terenu określone w planie miejscowym przez radę gminy, 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. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania 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.

Brak możliwości realizacji budynków inwentarskich będących jednym z podstawowych elementów zabudowy zagrodowej, czy tym bardziej zabudowy związanej z rolnictwem, uniemożliwia jej faktyczną realizację, zaś faktyczna zabudowa na tym terenie to zabudowa jednorodzinna, albowiem to właśnie ona spełnia wszelkie wymogi określone w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Należy przy tym także zauważyć, iż w przepisie § 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zdefiniowano również pojęcie budynku gospodarczego.

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”.

Skoro 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, to oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie może pozostać w obrocie prawnym uchwała bez jednoznacznego określenia przeznaczenia ww. terenów.**

Podsumowując należy stwierdzić, iż ***zakaz lokalizacji obiektów hodowli zwierząt wprowadzony w części tekstowej planu dla terenów zabudowy zagrodowej (1RZM) i terenów zabudowy związanej z rolnictwem (1RZ i 2RZ), stanowi o naruszeniu w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, co skutkuje w tym przypadku koniecznością stwierdzenia nieważności ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.***

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także 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 sporządzania planu miejscowego, 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 nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu

nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: 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)*.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr III/13/24 Rady Gminy Goworowo z 6 czerwca 2024 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Goworowo, w gminie Goworowo”*, 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/