



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 kwietnia 2023 r.

WNP-I.4131.114.2023.AK

Rada Gminy Zakrzew

Zakrzew 51

26 – 652 Zakrzew

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/436/2023 Rady Gminy w Zakrzewie z 30 marca 2023 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obrębu geodezyjnego Dziechów, w gminie Zakrzew, powiat radomski, woj. mazowieckie - etap I*”.

Uzasadnienie

Na sesji 30 marca 2023 r. Rada Gminy w Zakrzewie podjęła uchwałę Nr LI/436/2023 „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obrębu geodezyjnego Dziechów, w gminie Zakrzew, powiat radomski, woj. mazowieckie - etap I*”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 14 ust. 8, art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 2 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.*”.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie jej podjęcia przez radę gminy i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Na wstępie niniejszego uzasadnienia należy zaznaczyć, że Rada Gminy w Zakrzewie na sesji 24 listopada 2022 r. podjęła już uchwałę Nr XLV/395/2022 „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obrębu geodezyjnego Dziechów, w gminie Zakrzew, powiat radomski, woj. mazowieckie - etap I*”. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 1 grudnia 2022 r. pod pozycją 12365.

Jednocześnie Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym, z 20 grudnia 2022 r. znak: WNP-I.4131.334.2022.MW1, stwierdził nieważność ww. uchwały w odniesieniu do ustaleń:

- § 20 ust. 10 pkt 4, w zakresie w jakim dopuszcza lokalizację *urządzeń wolnostojących* o mocy *zainstalowanej* powyżej 100 kW;
- § 20 ust. 12 pkt 3, w zakresie w jakim dopuszcza lokalizację *urządzeń wolnostojących* o mocy *zainstalowanej* powyżej 100 kW;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 1U/P i 1U/PS; wskazując jednocześnie na możliwość kontynuowania procedury planistycznej i dostosowania zapisów planu miejscowego do obowiązujących przepisów prawa, w odniesieniu do ww. jednostek terenowych oznaczonych symbolem literowym 1U/P i 1U/PS, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. Rozstrzygnięcie nadzorcze zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 21 grudnia 2022 r. pod pozycją 14070.

W podstawie prawnej uchwały Nr LI/436/2023 Rady Gminy w Zakrzewie z 30 marca 2023 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obrębu geodezyjnego Zdziechów, w gminie Zakrzew, powiat radomski, woj. mazowieckie - etap I”, przywołano m.in. art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., z którego wynika, że: „Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie (...) planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności o których mowa w art. (...) 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu (...) planu z przepisami prawnymi.”.

Powyższy przepis, jako wyjątek od zasady określonej w art. 27 ustawy o p.z.p., upoważnia organy gminy do ponownego procedowania nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który został już uchwalony, jednakże został on objęty prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym organu nadzoru (analogicznie: prawomocnym orzeczeniem właściwego miejscowego sądu administracyjnego), jednakże tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do doprowadzenia do zgodności z przepisami prawnymi.

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, że rozpoczęta procedura planistyczna na podstawie art. 14. ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p. winna, co do zasady, zostać *skonsumowana* tylko raz w formie podjęcia końcowej uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Innymi słowy, w ramach jednej procedury planistycznej rozpoczętej podjęciem konkretnej uchwały przystąpieniowej, można co do zasady dokonać uchwalenia tylko jednego planu miejscowego, w granicach obszaru objętego tym przystąpieniem. Powyższe wynika z przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., który wprost stanowi, że każda zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymaga dokonania w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego. Tym samym brak podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian.

Z ustawy o p.z.p. nie wynika jakakolwiek możliwość wielokrotnego wykorzystania z raz już rozpoczętej procedury planistycznej na potrzeby wielokrotnego podejmowania uchwał w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ww. ustawy. Wyjątkiem jest art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., który ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do uchwały, co do której stwierdzono jej nieważność. Z przywołanego

przepisu wynika możliwość niejako „ponownego” procedowania nad raz już uchwalonym planem miejscowym, jednakże tylko w takim zakresie, jaki wynika z uprzedniego stwierdzenia nieważności, z obowiązkiem ponowienia określonych czynności wynikających z dyspozycji art. 17 i nast. ustawy o p.z.p.

Dla przykładu, jeżeli rada gminy w sposób niewłaściwy dokonała rozstrzygnięcia co do uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy, to ponowienie procedury planistycznej w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do stanu zgodności z przepisami prawa będzie oznaczało obowiązek ponownego głosowania nad tymi uwagami (wyrok NSA z 8 czerwca 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 467/10, publ. LEX nr 597618).

Z kolei, jeżeli stwierdzona zostanie nieważność części uchwały np. w postaci kilku jednostek terenowych, to ponowienie czynności planistycznych, w wyniku których zostanie ponownie podjęta uchwała, odnosić się może jedynie do tychże jednostek terenowych, nie zaś do całej uchwały. Przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. upoważnia bowiem do „naprawienia” naruszeń prawa, jedynie w odniesieniu do tej części uchwały, która jest wadliwa, a więc tylko w odniesieniu do części, która była przedmiotem prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego (na zasadzie analogii: prawomocnego orzeczenia sądu). Powyższe oznacza, że pozostała, spełniająca wymogi zgodności z przepisami prawnymi, część planu miejscowego winna wejść w życie i mieć moc obowiązującą, a zatem nie powinna podlegać ponownemu procesowi sporządzania i ponownego uchwalania.

Tymczasem, w niniejszej sprawie, przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego, dotyczącego uchwały Nr XLV/395/2022 z 24 listopada 2022 r. była jedynie część ustaleń, o których mowa w § 20 ust. 10 pkt 4 i § 20 ust. 12 pkt 3, a także tereny oznaczone symbolami 1U/P i 1U/PS.

Powyższe oznacza, że pozostała część uchwały została, przez organ nadzoru, oceniona jako zgodna z prawem. Tym samym uznano, że uchwała ta, w pozostałym zakresie, spełnia wszelkie wymogi określone przepisami ustawy o p.z.p. zarówno w zakresie zasad jej sporządzenia, a więc w zakresie jej zawartości, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, określonej szczegółowo w ramach art. 15 ustawy o p.z.p., jak i w zakresie trybu jej podejmowania, uregulowanym szczegółowo, w ramach art. 17, a odnoszącym 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. Zatem uchwała Rady Gminy w Zakrzewie Nr XLV/395/2022 z 24 listopada 2022 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obrębu geodezyjnego Dziechów, w gminie Zakrzew, powiat radomski, woj. mazowieckie – etap 1” z wyłączeniem części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego, znak: WNP-I.4131. 334.2022.MW1 z 20 grudnia 2022 r., wobec braku zaskarżenia ww. aktu nadzoru, spełniała wszelkie wymogi formalne i prawne wynikające z ustawy o p.z.p. i w tej części weszła w życie w związku z jej publikacją w dzienniku urzędowym.

Rada Gminy w Zakrzewie natomiast, wbrew przywołanej powyżej dyspozycji art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. podjęła uchwałę Nr LI/436/2023 z 30 marca 2023 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obrębu geodezyjnego Zdziechów, w gminie Zakrzew, powiat radomski, woj. mazowieckie – etap 1” obejmując w całości ten sam obszar, który był już uprzednio objęty uchwałą Nr XLV/395/2022 z 24 listopada 2022 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Tym samym Rada Gminy w Zakrzewie po raz drugi „skonsumowała” swoją własną uchwałę Nr XXV/220/2020 z 15 grudnia 2020 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu geodezyjnego Zdziechów, w gminie Zakrzew, powiat radomski, woj. mazowieckie” w odniesieniu do części obszaru nieobjętego rozstrzygnięciem nadzorczym.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że nie jest możliwe wielokrotne uchwalanie planu miejscowego, w odniesieniu do tego samego obszaru w oparciu o jedną i tę samą uchwałę przystąpieniową. Wyjątek od tej zasady ustawodawca ustanowił w ramach art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., w odniesieniu do sytuacji, w której stwierdzono nieważność uchwały. Tym samym zakres ewentualnego zastosowania ww. przepisu i ponowienia czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., dotyczyć może jedynie przedmiotu samego rozstrzygnięcia nadzorczego, określonego w jego sentencji.

Przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie przewiduje sytuacji ponawiania czynności planistycznych, w tym także ponownego całościowego uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak takiej możliwości wynika przede wszystkim z faktu, że ustawodawca nie daje żadnych podstaw prawnych do uchylecia własnej uchwały, bez zachowania trybu właściwego dla podjęcia uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, opcjonalnie jego zmiany, co wynika wprost z dyspozycji zawartej w art. 27 ustawy o p.z.p. W tym miejscu raz jeszcze należy podkreślić, że w przepisie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. mowa jest o stwierdzeniu nieważności, nie zaś uchyleniu, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jeżeli organy gminy w Zakrzewie, uprawnione były do prowadzenia działań naprawczych, to zakres tych działań wyznaczony został w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego z 20 grudnia 2022 r. znak: WNP-I.4131.334.2022.MW1, a zatem ograniczony został do części tekstowej i graficznej, dotyczącej terenów oznaczonych symbolami **1U/P** i **1U/PS**.

Organ nadzoru zwraca uwagę na fakt, iż Rada Gminy w Zakrzewie nie tylko ponownie podjęła uchwałę w odniesieniu do całego obszaru określonego w uchwale przystąpieniowej Nr XXV/220/2020 z 15 grudnia 2020 r., ale dodatkowo w ramach regulacji zawartych w § 25 ust. 1 pkt 4 i pkt 7 oraz § 26 ust. 1 pkt 4 i pkt 7 uchwały, powtórnie dopuściła możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej na terenach zabudowy usługowo-produkcyjnej i zabudowy usługowej lub składowo-magazynowej.

W podjętej ponownie uchwale Nr LI/436/2023 z 30 marca 2023 r. zmieniono jedynie treść § 25 ust. 1 pkt 2 oraz § 26 ust. 1 pkt 2 poprzez wykreślenie zabudowy mieszkaniowej, w ramach przeznaczenia uzupełniającego terenów 1U/P i 1U/PS, jednakże w dalszym ciągu pozostawiając

ustalenia § 25 ust. 1 pkt 4 i pkt 7 oraz § 26 ust. 1 pkt 4 i pkt 7, które wprost odnoszą się do zabudowy mieszkaniowej, co wynika wprost z ustaleń zawartych w:

- § 25 ust. 1 pkt 4 i § 26 ust. 1 pkt 4 w brzmieniu: „(...) 4) *Zasady realizacji przeznaczenia terenu.*
a) *ustala się realizację przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego w formie zabudowy wolnostojącej, bliźniaczej i szeregowej; b) dopuszcza się realizację przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego na jednej działce budowlanej lub odrębnie na poszczególnych działkach budowlanych, c) dopuszcza się dobudowę budynku usługowego, produkcyjnego do budynku mieszkalnego albo usługowego na działce budowlanej, d) dopuszcza się rozbudowę, przebudowę, nadbudowę oraz zmianę sposobu użytkowania obiektów budowlanych.*” ;
- § 25 ust. 1 pkt 7 i § 26 ust. 1 pkt 7 w brzmieniu: „7) *Gabaryty nowej zabudowy:*
a) *maksymalna wysokość: - dla budynków usługowych, produkcyjnych, magazynowych, składowych, mieszkalnych – 12,0 m, - obiektów towarzyszących, w tym budynków gospodarczych i garażowych związanych z funkcjonowaniem przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego – 7 m, realizowanych wyłącznie jako budynku do wysokości jednej kondygnacji, - dla budowli – 25 m, b) geometria dachów: - dla budynków mieszkalnych, usługowych, produkcyjnych, magazynowych – dachy strome o kącie nachylenia do 45° i płaskie, - dla budynków pomocniczych, gospodarczych i garażowych – płaskie i strome o kącie nachylenia do 45°, c) szerokość elewacji frontowej – nie określa się.*”.

Brak zabudowy mieszkaniowej jako przeznaczenia uzupełniającego terenów 1U/P i 1U/PS, przy jednoczesnym pozostawieniu cytowanych powyżej ustaleń, oznacza, że nadal istnieje możliwość lokalizowania zabudowy mieszkaniowej na tych terenach. Kwestia braku możliwości powstania zabudowy mieszkaniowej na terenach, na których ma być realizowana zabudowa usługowo-produkcyjna oraz zabudowa usługowa lub składowo-magazynowa, była już przedmiotem prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego 21 grudnia 2022 r. znak: WNP-I.4131.334.2022.MW1, na mocy którego stwierdzono nieważność części uchwały.

Mając na uwadze sposób sformułowania powyższych ustaleń nie doprowadzono do zgodności z przepisami prawnymi ww. planu miejscowego, lecz po raz kolejny naruszono przepisy, wyszczególnione w poprzednim rozstrzygnięciu nadzorczym. Skoro w powołanych wyżej ustaleniach z jednej strony uniemożliwiono lokalizację zabudowy mieszkaniowej na terenach oznaczonych symbolami 1U/P i 1U/PS, bowiem nie jest ona ani przeznaczeniem podstawowym ani uzupełniającym tych terenów, z drugiej zaś strony ustalono możliwość jej lokalizowania, to przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności w zakresie faktycznego przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami 1U/P i 1U/PS oraz zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Określenie przeznaczenia terenów, zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz mającego zastosowanie w sprawie § 4 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) należy do jednych z zasadniczych instrumentów

kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Dlatego, zamieszczanie w treści planu ustaleń wewnętrznie sprzecznych jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Tymczasem plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Także z „(...) *zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)*” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2).

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność treści uchwały, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 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 art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. wynika, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowym. Wiążący charakter studium wynika także z art. 15 ust. 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 przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik nr 3 do uchwały Nr XX/96/2012 z 7 marca 2012 r., skala 1:10 000) teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 1U/P, stanowi obszary funkcjonalne oznaczone jako strefy działalności gospodarczej z udziałem przemysłu, oznaczone symbolem IIB, a teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 1U/PS, stanowi obszary

funkcjonalne oznaczone jako strefy działalności gospodarczej bez udziału przemysłu, oznaczone symbolem IIA.

Z części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Nr XX/96/2012 z 7 marca 2012 r., (str. 49-50 tekstu stanowiącego kierunki zagospodarowania przestrzennego) wynika, że:

- dla strefy IIA m.in. ustalono, że: „(...) *Nie wskazane jest lokalizowanie w tej strefie zabudowy mieszkaniowej, za wyjątkiem mieszkań służbowych (pracowników). (...)*”;
- dla strefy IIB m.in. ustalono, że: „(...) *Nie wskazane jest lokalizowanie w tej strefie zabudowy mieszkaniowej, za wyjątkiem mieszkań służbowych (właścicieli).*”

Tymczasem, w § 25 ust. 1 pkt 4 i pkt 7 oraz § 26 ust. 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały, Rada Gminy w Zakrzewie ustaliła zasady realizacji przeznaczenia terenu i gabaryty nowej zabudowy tj. maksymalną wysokość i geometrię dachów dla zabudowy mieszkaniowej.

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt oraz Rada Gminy w Zakrzewie.

Ustalenia w zakresie przeznaczenia terenu, są obligatoryjnymi ustaleniami planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., zatem przeznaczenia naruszające ustalenia Studium stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt tekstu planu miejscowego, powinien zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Powyższe wynika również z samej uchwały, w tym z ustaleń zawartych w § 2 ust. 1 pkt 1 oraz § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały.

Podjmując przedmiotową uchwałę, po raz kolejny naruszono wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego. Rada Gminy w Zakrzewie pozostawiając w ramach:

- terenu zabudowy usługowo-produkcyjnej, oznaczonego symbolem 1U/P, dla którego ustalono jako przeznaczenie podstawowe: usługi, składy i magazyny oraz produkcję przemysłową;

– terenu zabudowy usługowej lub składowo-magazynowej, oznaczonego symbolem 1U/PS, dla którego ustalono jako przeznaczenie podstawowe: usługi, składy i magazyny, także regulacje odnoszące się do zabudowy mieszkaniowej, *de facto* umożliwiła ich realizację w ramach ww. terenów.

Tym samym, doszło do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy przy tym zauważyć, że w ramach:

- § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały ustalono, że: *„Na obszarze objętym planem ustala się: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”*;
- § 3 ust. 1 pkt 3 i 10 uchwały ustalono, że: *„Ileokroć w uchwale jest mowa o: (...) 3) linii rozgraniczającej – należy przez to rozumieć linię rozgraniczającą tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania ustalone planem; (...) 10) terenie - należy przez to rozumieć fragment obszaru o określonym przeznaczeniu ograniczony liniami rozgraniczającymi i oznaczony symbolem, w którym cyfra oznacza numer terenu w obszarze, a litery oznaczają przeznaczenie terenu;”*;
- § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały ustalono, że: *„(...) Obowiązujące ustalenia planu to następujące oznaczenia graficzne występujące na rysunku planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”*.

Ponadto, jak wynika z § 3 ust. 1 pkt 11, 12 i 13 uchwały, w brzmieniu: *„Ileokroć w uchwale jest mowa o: (...)*

11) usługach - należy przez to rozumieć obiekty niemieszkalne wolno stojące lub wbudowane w inne obiekty, służące prowadzeniu działalności zaspokajającej potrzeby ludności oraz służące działalności wytwórczej nie związanych z produkcją dóbr materialnych metodami przemysłowymi oraz działalność rzemieślniczą, z wykluczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży większej niż 2000,00 m²;

12) produkcja przemysłowa – należy przez to rozumieć obiekty wolno stojące lub wbudowane w inne obiekty, służące prowadzeniu nierolniczej działalności gospodarczo-technicznej, której celem jest masowe wytwarzanie produktów;

13) składy i magazyny – obiekty służące działalności związanej ze składowaniem i magazynowaniem towarów i produktów, wraz z obiektami towarzyszącymi;”,

zdefiniowane pojęcia: usług, produkcji przemysłowej oraz składów i magazynów jednoznacznie wskazują, iż są to obiekty niemieszkalne.

W tym miejscu organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z § 3 pkt 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.), poprzez budynek mieszkalny należy rozumieć: *„a) budynek mieszkalny wielorodzinny, b) budynek mieszkalny jednorodzinny;”*. Z kolei zgodnie z § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia, poprzez zabudowę jednorodzinną należy rozumieć *„jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz*

z budynkami garażowymi i gospodarczymi”. Natomiast definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego, określona została 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 którym „(...) 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;”.

Z kolei zgodnie z § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia jeśli mowa o mieszkaniu należy przez to rozumieć „zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, umożliwiający stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego”.

Mając na uwadze powyższe definicje, należy stwierdzić, iż zabudowa mieszkaniowa jest odmiennym przeznaczeniem niż zabudowa usługowo-produkcyjna, czy też zabudowa usługowa lub składowo-magazynowa, ale również nie jest tożsama ze wskazanymi w pierwszej części uzasadnienia mieszkaniami służbowymi dla pracowników bądź właścicieli, które dopuszcza Studium.

Organ nadzoru wskazuje, iż z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że na terenie zabudowy usługowo-produkcyjnej, oznaczonym symbolem 1U/P oraz terenie zabudowy usługowej lub składowo-magazynowej, oznaczonym symbolem 1U/PS możliwa jest równoczesna realizacja zabudowy mieszkaniowej i to w formie zabudowy wolnostojącej, bliźniaczej i szeregowej (vide § 25 ust. 1 pkt 4 lit. a i § 26 ust. 1 pkt 4 lit. a uchwały w związku z § 25 ust. 1 pkt 4 lit. c; § 25 ust. 1 pkt 7 lit. a tiret pierwsze i § 25 ust. 1 pkt 7 lit. b tiret pierwsze oraz odpowiednio w związku z § 26 ust. 1 pkt 4 lit. c; § 26 ust. 1 pkt 7 lit. a tiret pierwsze i § 26 ust. 1 pkt 7 lit. b tiret pierwsze).

Tym samym, dla terenów:

- 1U/P o określonym przeznaczeniu podstawowym (usługi, składy i magazyny, produkcja przemysłowa);
- 1U/PS o określonym przeznaczeniu podstawowym (usługi, składy i magazyny), określając przeznaczenie terenu i gabaryty zabudowy, dopuszczono jednocześnie odmienne, alternatywne ich przeznaczenie w postaci zabudowy mieszkaniowej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że faktycznie są to tereny stanowiące inne, wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu, a zatem na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak też § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tereny zabudowy mieszkaniowej winny być wydzielone za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia.

Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu są niejednoznaczne.

Ustalenia uchwały dopuszczające na tym samym terenie wzajemnie wykluczające się przeznaczenia, są również sprzeczne z ustaleniami: § 2 ust. 1 pkt 1, § 4 ust. 1 pkt 2 oraz § 5 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 uchwały.

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, 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 wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1141/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13.

Przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednoznacznie wskazują, iż w ramach jednej jednostki terenowej, określonej za pomocą linii rozgraniczającej, określa się taki teren, który jest jednorodny nie tylko pod względem przeznaczenia, ale również zasad zagospodarowania. Oznacza to tym samym, iż nawet sąsiadujące ze sobą tereny o takim samym przeznaczeniu, np. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla których przyjęto różne zasady zagospodarowania, na mocy przywołanych przepisów, muszą być wydzielone względem siebie za pomocą linii rozgraniczających, ponadto zaś terenom tym należy przypisać oddzielny symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Rozróżnienia takiego należy tym samym dokonać nie tylko w części tekstowej, ale również w części graficznej uchwały.

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

- wskaźników zagospodarowania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.;
- granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego

zagrożenia powodują, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jak i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, iż powyższe wymogi wynikają także z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., w którym jednoznacznie określono, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Także z tego przepisu wynika, że odmienne przeznaczenia i odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, bowiem w ramach ww. terenów obowiązują wykluczające się wzajemnie przeznaczenia terenu. Oczywistym jest także, że podejmując po raz kolejny uchwałę w takim kształcie to Rada Gminy w Zakrzewie zdecydowała o takich ustaleniach, jednakże obowiązkiem organu stanowiącego jest przestrzeganie istniejącego porządku prawnego, który nie dopuszcza do formułowania ustaleń dotyczących różnego przeznaczenia w ramach jednej jednostki terenowej.

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 483/14, w którym stwierdzono, iż: *„Trafnie także zarzuca organ nadzoru, że dopuszczenie na jednym terenie tak różnych przeznaczeń, o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy (np.0,5; 1,0; 1,6) oraz różnych, dopuszczalnych powierzchniach działek biologicznie czynnych (20%-40%), czyni uchwałę niewykonalną, co w sposób oczywisty narusza dalej art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto należy podnieść, że sprzeczne jest uchwalenie dla terenu równoważnych funkcji 2KS/UT/UPS ze wskazaniem, że w każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które przewiduje plan, podczas gdy istnieje, przewidziana w samej uchwale możliwość wykorzystania terenu w jeden z trzech, wynikających z § 5 sposobów.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: *„Odnosząc się do wniosku Sąd wskazał, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z powyższego wynika, że plan winien ustalać przeznaczenie terenu oraz określać warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez określenie w planie: przeznaczenia terenów i wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu.*

Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodziną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodziną lub tylko wielorodziną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.”;

Podobnie w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 11 lipca 2012 r.;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Po 1335/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05,

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury, wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez wyraźnego odróżnienia tych terenów od siebie. Wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.

Gmina, może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. W tym stanie rzeczy, wskazać należy, że z analizy treści oraz formy, tj. sposobu zapisu, konstrukcji, samej uchwały, w odniesieniu do ww. terenów wykluczają się one wzajemnie.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała po raz kolejny nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia wskazanego powyżej terenu zabudowy usługowo-produkcyjnej, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1U/P oraz terenu zabudowy usługowej lub składowo-magazynowej, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1U/PS, co stanowi o istotnym naruszeniu przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6, § 7 pkt 7 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nie kwestionując faktu, że organ stanowiący gminy był właściwy do podjęcia uchwały w ramach możliwości kontynuowania procedury planistycznej, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o

p.z.p., należy jednak wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad określonych w art. 17 – 20 ustawy o p.z.p.

W tym przypadku sporządzenie uchwały wykraczającej poza zakres objęty rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego, należy rozważyć w kategorii istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, bowiem możliwość kontynuowania procedury planistycznej w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. dotyczy tylko ponowienia czynności w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu z przepisami prawnymi, o których mowa w tym rozstrzygnięciu. Skoro zatem, w przedmiotowej sprawie nie zastosowano się do rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z 21 grudnia 2022 r. znak: WNP-I.4131.334.2022.MW1 oraz wbrew dyspozycji art. 28 ust. 2 ponownie uchwalono plan miejscowy dla obszarów, które nie były objęte tymże rozstrzygnięciem nadzorczym, to powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Należy ponownie podkreślić, iż 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 i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 nieściśłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu

tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*.

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

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LI/436/2023 Rady Gminy w Zakrzewie z 30 marca 2023 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obrębu geodezyjnego Zdziechów, w gminie Zakrzew, powiat radomski, woj. mazowieckie – etap I”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Tobiasz Bocheński
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/