



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 01 marca 2023 r.

Poz. 2591

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.47.2023.AK**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 28 lutego 2023 r.

dotyczy uchwały Nr LVIII.509.2023 Rady Miejskiej w Halinowie z 26 stycznia 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Halinów – część B, gmina Halinów”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 28 lutego 2023 r.

WNP-I.4131.47.2023.AK

**Rada Miejska w Halinowie**

ul. Spółdzielcza 1

05 – 074 Halinów

**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)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LVIII.509.2023 Rady Miejskiej w Halinowie z 26 stycznia 2023 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Halinów – część B, gmina Halinów”*, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1UP.

**Uzasadnienie**

Na sesji 26 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Halinowie podjęła uchwałę Nr LVIII.509.2023 *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Halinów – część B, gmina Halinów”*.

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

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym 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, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, iż ustalenia dotyczące określenia przeznaczenia terenu pod zabudowę usług publicznych (vide § 22 pkt 1 uchwały) dla części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 367/11 z obrębu Halinów 0009, gmina Halinów, położonej w ramach terenu oznaczonego symbolem 1UP, naruszają ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów, obowiązującego w dacie podjęcia ww. planu miejscowego, przyjętego uchwałą Nr XXXVIII/333/2010 Rady Miejskiej w Halinowie z 11 marca 2010 r., wraz ze zmianą przyjętą uchwałą Nr XXIV.240.2020 z 29 października 2020 r., Nr XXXIV.340.2021 z 29 września 2021 r., Nr L.452.2022 z 11 sierpnia 2022 r., co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

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

że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonyuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się, m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

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

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych) w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu

nadzoru podzielił, m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na fakt, iż nawet przyjmując wyjaśnienia Burmistrza Halinowa zawarte w piśmie z 20 lutego 2023 r., znak: WAG.BR.0711.1.2023, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 16 lutego 2023 r., znak: WNP-I.4131.47.2023.AK, z których wynika, że określenie przeznaczenia terenów pod zabudowę usług publicznych dla działki 367/11:

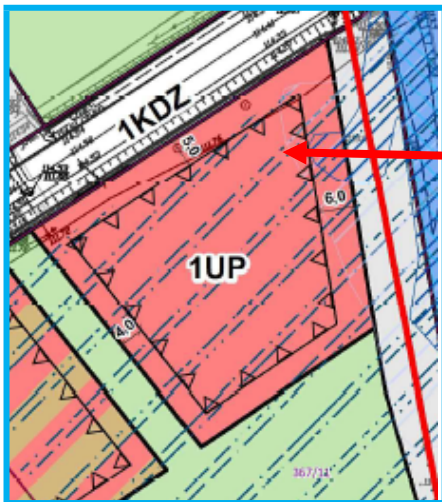
*„(...) nastąpiło w oparciu o obowiązujące Studium, przyjęte uchwałą Nr XXXVIII/333/10 Rady Miejskiej w Halinowie z 11 marca 2010 r., zmienione uchwałą Nr XXIV.240.2020 z dnia 29 października 2020 r., uchwałą Nr XXXIV.340.2021 z dnia 29 września 2021 r. i uchwałą Nr L.452.2022.z dnia 11 sierpnia 2022 r. (...). załącznik nr 2 do Studium w rozdziale 4.1a. określa „Ogólne zasady stosowania zapisów studium” stanowiąc, iż na etapie sporządzania miejscowego planu istnieje możliwość doprecyzowania zasięgów terenów określonych na rysunku studium. „Treść tekstu i rysunku studium wyraża kierunki polityki przestrzennej gminy Halinów, nie jest jednak ścisłym przesądzeniem o granicach zainwestowania i użytkowania terenów. W związku z ogólnością mapy topograficznej, na której sporządzono studium nie jest możliwe precyzyjne wyznaczenie granic terenów, dlatego mogą występować przesunięcia w stosunku do granicy działki ewidencyjnej i faktycznej lokalizacji zagospodarowania; ostateczne ustalenie granic terenów powinno być dokonywane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, co umożliwi dokładne zlokalizowanie granicy terenu inwestycyjnego w odniesieniu do granicy działki inwestycyjnej; (...)”, to analiza rysunku przedmiotowego planu w zestawieniu z rysunkiem studium określającym kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż opisana powyżej zasada, nie ma zastosowania w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 367/11, ani tym bardziej nie wynika z faktycznej lokalizacji zagospodarowania, lecz wyznacza odmienne przeznaczenie terenu dla części tej działki ewidencyjnej, na której brak faktycznej lokalizacji budynków, co tym samym pozostaje w sprzeczności z ustaleniami studium obowiązującym w dacie podjęcia tego planu.*

Powyższe przedstawiono w ramach porównania rysunku planu miejscowego z rysunkiem studium, określającym kierunki.

### Fragment rysunku planu miejscowego

#### PRZEZNACZENIE TERENÓW

MN	- tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej
MNU	- tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług
UMN	- teren zabudowy usługowej lub mieszkaniowej jednorodzinnej
U	- teren usług
UP	- teren usług publicznych
Zn	- tereny zieleni nieurządzonej
Wp	- tereny wód powierzchniowych płynących
WSr	- tereny wód powierzchniowych - rowy



### Fragment rysunku studium pn. *Kierunki i polityka przestrzenna*

#### TERENY OTWARTE

R III	- Tereny rolne wysokich klas bonitacyjnych
R	- Tereny rolne niskich klas bonitacyjnych
Z	- Tereny zieleni
LS	- Tereny lasów
W	- Tereny wód powierzchniowych



Skoro zatem zgodnie z częścią graficzną studium (załącznik nr 5 do uchwały Nr L.452.2022 z 11 sierpnia 2022 r.), dla przedstawionej powyżej części działki ewidencyjnej, określono w przedmiotowym planie miejscowym **przeznaczenie pod zabudowę usług publicznych** (vide § 22 pkt 1), podczas gdy w studium stanowią one **obszar funkcjonalny określony jako tereny zieleni, dla których** w rozdziale 4 zatytułowanym „Wytyczne do planów miejscowych – kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów” w podrozdziale 4.5 „w zakresie funkcjonowania przyrodniczego (w tym leśnej przestrzeni produkcyjnej)” (str. 25-26) **ustalono:** „(...) **włączenie do systemu przyrodniczego gminy kompleksów leśnych oraz dolin Długiej, Zązy, i Mieni (jako lokalnych korytarzy ekologicznych) mozaik łąk, pól i lasów (jako obszarów zasilania), sprzyjających zachowaniu bioróżnorodności, przy jednoczesnym zachowaniu funkcji gospodarczych, estetycznych, turystyczno-wypoczynkowych i rekreacyjnych terenu**”. Zaś w rozdziale 13. zatytułowanym „Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej (tereny rolne, **tereny zieleni, tereny lasów**)” (str. 48), **ustalono:** „Podstawowym dla terenów rolniczej przestrzeni produkcyjnej jest **użytkowanie pod uprawy polowe, łąki i pastwiska.**”, to stwierdzić należy, iż Rada Miejska w Halinowie naruszyła ustalenia

**studium, w odniesieniu do części tej działki w zakresie przeznaczenia terenu, bowiem ustalenia te stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami studium.**

Należy również dodać, że zgodnie z treścią ujednoliconego tekstu studium, obowiązującego w dacie podjęcia przedmiotowego planu miejscowego, ustalono:

- „(...) Dopuszcza się utrzymanie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego funkcji innych niż określone w studium, a **wynikające ze stanu faktycznego**, przy czym jeżeli stanowią one uciążliwości dla terenów sąsiednich, należy dążyć do ograniczenia tej uciążliwości; (...)”, **str. 23** ujednoliconego tekstu studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącego załącznik nr 2;
- „(...) Dopuszcza się utrzymanie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego funkcji innych niż określone w studium, a **wynikające ze stanu faktycznego**, przy czym jeżeli stanowią one uciążliwości dla terenów sąsiednich, należy dążyć do ograniczenia tej uciążliwości; (...)”, **str. 8** ujednoliconego tekstu studium, stanowiącego załącznik nr 6;
- „(...) **niezbędne jest zachowanie wolnych od zabudowy pasów eksploatacyjnych wzdłuż rzek Długiej, Zązy i Mieni, jak również rowów melioracyjnych, w celu sprawnego przeprowadzenia zabiegów konserwacyjnych** (...)”, **str. 24** ujednoliconego tekstu studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącego załącznik nr 2;
- „(...) **System przyrodniczy gminy Halinów opiera się na ciekach wodnych: rzekach Długiej, Zązie i Mieni, uzupełnionych o obszary wspomagające i zasilania (takie jak kompleksy leśne, łąki, stawy w Długiej Kościelnej). Główną osią ekologiczną jest rzeka Długa** oraz wpadająca do niej Ząza **wraz z terenami przyległymi**.”, **str. 29** ujednoliconego tekstu studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącego załącznik nr 2;
- „Przy gospodarowaniu terenami rolniczymi należy uwzględnić: (...) **zachowanie w dotychczasowym użytkowaniu terenów łąk i pastwisk w dolinie rzek: Mienia, Długa i Ząza oraz na terenach podmokłych**.”, **str. 49** ujednoliconego tekstu studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącego załącznik nr 2;
- „Ponadto Studium ustala: (...) **zachowanie w dotychczasowym użytkowaniu zadrzewień śródpolnych, przydrożnych, nad ciekami** oraz wewnątrz wsi **ze względu na ich znaczenie ekologiczne i krajobrazowe**.”, **str. 49** ujednoliconego tekstu studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącego załącznik nr 2.



Tymczasem mimo, iż działka oznaczona numerem ewidencyjnym 367/11 w Studium została określona jako zieleni, oraz mimo braku faktycznej lokalizacji zagospodarowania tej działki, położonej w ramach terenu 1UP, Rada Miejska w Halinowie określiła w treści **§ 22 pkt 1 uchwały: przeznaczenie podstawowe – usługi publiczne, wbrew ustalonemu w Studium dla terenów zieleni, w sposób jednoznaczny kierunkowi użytkowania pod mozaikę łąk, pól i lasów oraz wbrew zapisom studium, by w dotychczasowym użytkowaniu zachować tereny łąk i pastwisk w dolinie rzeki Długiej, co tym samym wprost narusza ustalenia studium i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tej uchwały w zakresie tych ustaleń.**

Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać, iż 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 (*elastyczny*). W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Burmistrz i Rada Miejska w Halinowie. W związku z tym, ustalenie innego przeznaczenia w planie miejscowym, niż określone w studium, powinno zostać poprzedzone zmianą studium w tym zakresie, w celu kreowania konkretnych rozwiązań przestrzennych.

Wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej i graficznej studium, w zakresie określonego przeznaczenia terenu dla ww. działek, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z 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. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru odstępuje od stwierdzenia nieważności terenu 8MNU w odniesieniu do działek o numerze ewidencyjnym 367/7 i 367/12, z uwagi iż działki te są już zagospodarowane. Zaś odnośnie terenów 7MNU w odniesieniu do działki o numerze ewidencyjnym 363/14 oraz terenu 14MNU w odniesieniu do działek o numerach ewidencyjnych: 457, 458, 459/2, 460/1, 460/2, 461, 618, 462/1 uznaje, iż faktycznie nastąpiło *przesunięcie do granicy działki ewidencyjnej*, zatem przeznaczenie tych terenów jest zgodne z zapisami studium.

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

- 23 czerwca 2021 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10.

W tym miejscu organ nadzoru ponownie podkreśla, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W związku z czym, ustalone w studium przeznaczenie terenów wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tego przeznaczenia może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. wynika, że **określenie przeznaczenia terenów jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie jest możliwe obowiązywanie planu miejscowego bez określenia tegoż przeznaczenia terenów.**

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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, nietyczące 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. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast**

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

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

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

*bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.*

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LVIII.509.2023 Rady Miejskiej w Halinowie z 26 stycznia 2023 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Halinów – część B, gmina Halinów”*, 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, 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.

*Konstanty Radziwiłł*  
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/