



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 8 listopada 2022 r.

Poz. 11449

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.276.2022.RM

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 7 listopada 2022 r.

dotyczy uchwały Nr LXIV/552/2022 Rady Gminy Raszyn z 21 października 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Falenty Nowe w Gminie Raszyn – rejon po północnej stronie ul. Drogi Hrabskiej”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 07 listopada 2022 r.

WNP-I.4131.276.2022.RM

Rada Gminy Raszyn

ul. Szkolna 2A

05 – 090 Raszyn

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIV/552/2022 Rady Gminy Raszyn z 21 października 2022 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Falenty Nowe w Gminie Raszyn – rejon po północnej stronie ul. Drogi Hrabskiej”*, w zakresie ustaleń:

- § 3 ust. 3 pkt 6 lit. b, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) strefy ochrony konserwatorskiej (...)”*;
- § 9, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) w formie strefy ochrony konserwatorskiej zabytku archeologicznego (...)”*;
- części graficznej, w ramach objaśnień zawartych w legendzie, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) strefy ochrony konserwatorskiej (...)”*;
- części tekstowej i graficznej, odnoszących się do terenów oznaczonych symbolami: 1ZN i 2ZN.

Uzasadnienie

Na sesji 21 października 2022 r. Rada Gminy Raszyn podjęła uchwałę Nr LXIV/552/2022 *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Falenty Nowe w Gminie Raszyn – rejon po północnej stronie ul. Drogi Hrabskiej”*.

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 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż dokonując oceny prawnej podjętej uchwały należało **uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest także Rada Gminy Raszyn podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez uwzględnienie faktu, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny.** Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, **regulacja zawarta w każdym planie miejscowym musi pozostawać w zgodzie z prawem, a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa, a zatem ustawy o p.z.p., przepisy wykonawcze, a także przepisy odrębne wyznaczają, przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesądzają o naruszeniu prawa** (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

Na konieczność przestrzegania pełnej regulacji oraz konsekwencji braku spełnienia powyższego warunku wskazywał również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w swym wyroku z 10 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 242/18, w którym stwierdzono, iż: *„Stwierdzenie nieważności jedynie kolidujących z ustaleniami studium wskaźników oznacza, że regulacja zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 7MN/U, 8MN/U, 9MN/U, 11 MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U i 15MN/U - części terenów oznaczonych symbolami: 5NIN, 6NIN, 17MN(U) i 18MN(U) przeznaczonych pod zabudowę szeregową - jest regulacją niepełną, naruszającą w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.”.*

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”.

Z kolei w mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zawarty został wymóg dotyczący standardu zapisywania ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, z którego wynika, że **ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.**

Tymczasem z ustaleń zawartych w § 18 uchwały wynika, iż pomimo tego, że dla terenu oznaczonego symbolem 1ZN i 2ZN stanowiącego, w ramach przeznaczenia podstawowego, teren zieleni nieurządzonej o funkcjach ekologicznych i krajobrazowych, zaś w ramach przeznaczenia uzupełniającego dopuszczającego realizację: dróg rowerowych, ciągów pieszych, a także sieci infrastruktury technicznej, **nie określono jakichkolwiek wskaźników zagospodarowania terenu.**

Organ nadzoru wskazuje, że podejmując przedmiotową uchwałę naruszono tym samym art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które to przepisy określają obligatoryjne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, których to obowiązek określenia w planie miejscowym spoczywa na prawodawcy miejscowym, jakim jest rada gminy.

Z przytoczonych powyżej przepisów, wynika jednoznacznie, iż skoro plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji **obiektów budowlanych nie będących budynkami**, to winien on **bezwzględnie określać co najmniej minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej.** Brak ustaleń w powyższym zakresie skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności

uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1ZN i 2ZN.

Mając na uwadze fakt, iż zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., określenie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej stanowi jeden z obligatoryjnych elementów planu miejscowego, tym samym doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały również w odniesieniu do ww. jednostek terenowych.

W tym miejscu uzasadnienia należy bowiem wyraźnie podkreślić, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien on bezwzględnie określać w przypadku:

- **budynków:** minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, wysokość oraz linie zabudowy;
- **innych niż budynki obiektów budowlanych:** minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Dodać również należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. **Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy.** Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Niemniej jednak skoro dopuszczono do możliwości realizacji: dróg rowerowych, ciągów pieszych, a także sieci infrastruktury technicznej to Rada Gminy Raszyn zobligowana była do określenia przynajmniej powierzchni biologicznie czynnej.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje także, iż tereny oznaczone w przedmiotowym planie miejscowym symbolem 1ZN i 2ZN, usytuowane są na obszarze funkcjonalnym oznaczonym symbolem ZN w ramach obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Raszyn, przyjętego na podstawie uchwały Nr LX/590/14 Rady Gminy Raszyn z 21 października 2014 r.

Stosownie do ustaleń załącznika nr 3 do uchwały Nr LX/590/14 Rady Gminy Raszyn, Tom II pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, Rozdział 4 pn. „Kierunki i wskaźniki dotyczące użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy”, Podrozdział 4.2. pn. Kierunki przeznaczenia i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów w obszarach niezurbanizowanych, w tym tereny wyłączone z zabudowy i zagospodarowania lub o ograniczonych możliwościach zabudowy, Punkt 4.2.2. pn. „Kierunki przeznaczenia terenów oraz wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów. Wytyczne do planów miejscowych”, Podpunkt 4.2.2.4. w ramach zestawienia tabelarycznego dotyczącego obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem ZN, stanowiącego tereny zieleni o funkcjach ekologicznych w dolinach rzek, tereny zieleni cenne pod względem przyrodniczym, w tym tereny zieleni objęte formami ochrony przyrody zgodnie z przepisami o ochronie przyrody dopuszcza się co prawda realizację:

- terenowych urządzeń rekreacji, w tym ścieżek rowerowych, trawiastych boiska;
- małej architektury;
- urządzenia infrastruktury technicznej i ochrony środowiska dla potrzeb lokalnych i ponadlokalnych, w tym w szczególności urządzenia infrastruktury dla potrzeb ochrony przeciwpowodziowej oraz gospodarki wodami opadowymi i roztopowymi, a także dróg eksploatacyjnych,

jednakże przy określonych parametrach minimalnej powierzchni biologicznie czynnej wynoszącej co najmniej 95%.

Brak określenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w ramach terenów oznaczonych symbolami 1ZN i 2ZN, nie tylko zatem narusza dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale również oznacza pełną dowolność jej stosowania przy realizacji przeznaczenia uzupełniającego, co należy kwalifikować również jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, w związku z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Tymczasem 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 dokонуje 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, że brak określenia w planie miejscowym minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, która w studium określona została na minimalnym poziomie 95% stanowi także próbę ominięcia ustaleń studium w zakresie tak określonego wskaźnika zagospodarowania.

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 Wójt i Rada Gminy Raszyn.

Wskazane powyżej ustalenia stanowią także o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej i graficznej studium, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, ustawy o p.z.p. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

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.

Organ nadzoru ponownie podkreśla, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W związku z czym, ustalone w studium parametry i wskaźniki urbanistyczne wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś ich zmiana może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Ponadto należy zauważyć, że jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, którą ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., jest sporządzenie projektu planu miejscowego, zawierającego część tekstową i graficzną, zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn. zm.), w tym art. 7 określający formy ochrony zabytków, w następującym brzmieniu: **„Formami ochrony zabytków są: 1) wpis do rejestru zabytków; 1a) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; 2) uznanie za pomnik historii; 3) utworzenie parku kulturowego; 4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.”.**

Z cytowanego powyżej przepisu jednoznacznie wynika, że wpis do rejestru zabytków jest innym rodzajem formy ochrony zabytków, niż ustalenia ochrony zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Ww. przepis skorelowany został z przepisami:

- art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie obiektów i terenów **chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;
- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, przy zastosowaniu przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj.
- § 2 pkt 6, w ramach którego sprecyzowano, że poprzez *nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów* należy rozumieć **określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy**;
- § 7 pkt 6, zgodnie z którym **projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych**;
- § 8 ust. 2, stosownie do którego 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.

Prawidłowa wykładania ww. przepisów prowadząca do ich właściwego zastosowania winna zatem prowadzić do wniosku, że w celu ochrony otoczenia i ekspozycji zabytku winna zostać wyznaczona, na rysunku planu miejscowego strefa ochrony otoczenia i zabytku, będąca ustaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do której, w części tekstowej winny być sformułowane w sposób jednoznaczny, ustalenia ochrony, poprzez określenie sposobów zagospodarowania terenów położonych w takiej strefie oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Powyższe wynika w przedmiotowej sprawie, m.in. z faktu, że w granicach obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym **ustanawia się strefę ochrony konserwatorskiej w granicach stanowiska archeologicznego**, o której mowa w **§ 9** uchwały, dotyczącej problematyki określonej w art. 15 ust. 2 pkt 4 i 7 oraz § 4 pkt 4 i 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że przepisy art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., nakładają na gminy obowiązek uwzględnia w planowaniu przestrzennym wymagań w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, przy czym projekt planu miejscowego winien zostać sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi. Przepisem odrębnym w tym zakresie są przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w tym:

- art. 18 ust. 1, zgodnie z którym ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- art. 18 ust. 2 pkt 3, zgodnie z którym w planie miejscowym *„ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami.”*;
- art. 19 ust. 1, zgodnie z którym **w planie miejscowym uwzględnia się, w szczególności ochronę: „1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia; 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków; 3) parków kulturowych.”**;
- art. 19 ust. 3, zgodnie z którym **w planie miejscowym ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.**

Jednocześnie stosownie do dyspozycji art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami formami ochrony zabytków są: *„1) **wpis do rejestru zabytków**; 1a) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; 2) uznanie za pomnik historii; 3) utworzenie parku kulturowego; 4) **ustalenia ochrony***

w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.”.

Z przytoczonych powyżej przepisów, w tym z art. 7 pkt 1 i 4 oraz art. 19 ust. 1 pkt 1 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednoznacznie wynika, że **wpis do rejestru zabytków stanowi inną – w rozumieniu niezależną - formę ochrony zabytków niż ustalenia ochrony zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.**

Na powyższe wskazują również przepisy art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4, w związku z § 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie obiektów i terenów **chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, rozumianych jako jednoznaczne **określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.**

Ponadto stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, przy czym ustalenia w tym zakresie, w związku z dyspozycją § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winna zostać dokonana nie tylko w części tekstowej uchwały, ale również w części graficznej.

Innymi słowy, w świetle art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami **ustalenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są jedną z ustawowych form**

ochrony zabytków obok wpisu do rejestru zabytków, uznania za pomnik historii bądź utworzenia parku kulturowego. Szczegółowe unormowania co do realizacji obowiązku uwzględniania w aktach planistycznych ochrony zabytków zawarte zostały w cytowanych powyżej przepisach art. 18 i 19 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ponadto w art. 20 tejże ustawy ustanowiono wymóg uzgadniania projektów planów miejscowych z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Dokonywane przez organy gminy ustalenia w planie miejscowym służące ochronie dziedzictwa kulturowego i zabytków mieszczą się w sferze prawotwórczej organu planistycznego, mającego umocowanie ustawowe do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, zgodnie z art. 3 ust. 1, art. 14 ust. 8 i art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.

Ustawodawca w ramach przywołanych powyżej przepisów w sposób wyraźny odróżnia wpis do rejestru zabytków, od ustaleń ochronnych, związanych co prawda z zabytkiem, ale stanowiących formę ochrony zabytków ustaloną w planie miejscowym. Organ nadzoru wskazuje przy tym, że wpis do rejestru zabytków dokonuje właściwy miejscowo konserwator zabytków (art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), zaś plan miejscowy uchwała właściwa miejscowo rada gminy (*quod vide* art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

W warunkach niniejszej sprawy należy także odróżnić kwestie związane z ochroną zabytku indywidualnego oraz obszarowego. Wpis obszarowy w ramach rejestru zabytków oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty. Inny natomiast jest tylko zakres ochrony takich obiektów niż obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. Wpisany jest obszar ze względu na swoje zabytkowe cechy. Natomiast w przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo zespołu budowlanego (zlokalizowanego na obszarze objętego ochroną układu urbanistycznego lub ruralistycznego), tj. powiązanej przestrzennie grupy budynków, przedmiotem ochrony jest ten zespół, który tworzą wchodzące w jego skład budynki m.in. ze względu na wyróżniające cechy zespołu formę architektoniczną i styl. W przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo również budynku (nieruchomości), który wchodzi w skład zespołu budowlanego, przedmiotem ochrony dodatkowej jest sam budynek ze względu na cechy zabytkowe tego budynku. W przypadku wpisu obszarowego ochronie podlegają zewnętrzne cechy obiektów (tworzące substancję zabytkową). W przypadku wpisu indywidualnego ochrona jest szersza, gdyż obejmuje również wnętrze obiektu, co oznacza, że zezwoleń konserwatora zabytków wymagają również prace budowlane prowadzone wewnątrz budynku

wpisanego indywidualnie do rejestru zabytków. (tak: teza do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 kwietnia 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1688/18, publ. Legalis).

Ochrona zabytków realizowana przez organ planistyczny powinna być komplementarna do innych form ochrony zabytków, tak aby działania różnych organów administracji publicznej w sposób efektywny zapewniały warunki prawne umożliwiające trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie stosownie do art. 4 pkt 1 i 6 ustaw o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 kwietnia 2019 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3112/18, publ. Legalis). Ponadto jak wskazano w tezie do ww. wyroku „*Forma ochrony zabytków, polegająca na wpisie obiektu do rejestru zabytków stanowi najwyższy reżim ochrony przewidziany ustawą o ochronie zabytków. Oczywiście okoliczność ta co do zasady nie wyklucza zastosowania co do konkretnych zabytków dodatkowych ustaleń ochronnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz musi być to podyktowane względami wskazującymi na niezbędność takich rozwiązań z punktu widzenia potrzeb ochrony zabytków i wymagań związanych z ustalaniem zasad zagospodarowania i zabudowy oznaczonego terenu.*”.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż wyznaczona na rysunku planu miejscowego strefa ochrony konserwatorskiej *stanowiska archeologicznego nr AZP 58-65/21*, o której mowa w § 9 uchwały, powinna zostać zmaterializowana również w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń w części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego z uwagi na ochronę tego zabytku, poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów rozumianych jako jednoznaczne określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Innymi słowy, skutkiem braku określenia zasad ochrony konserwatorskiej stanowiska archeologicznego jest faktyczny brak ochrony strefy związanej z tym stanowiskiem, pomimo ustaleń zawartych w § 9 uchwały.

Ochrona prawna zabytków w formie strefy ochrony konserwatorskiej, musi być ścisła, jednoznaczna i identyfikowalna wprost. Za istotnie naruszające zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust.1 ustawy o p.z.p., uznać należy zarówno sytuację, w której sformułowano ustalenia dla strefy ochronnej bez jej wskazywania w części graficznej, jak również sytuacja odwrotna, jak w niniejszej sprawie, tj. gdy dla oznaczonych na rysunku planu *granic strefy ochrony konserwatorskiej zabytku archeologicznego* nie sformułowano żadnych faktycznych ustaleń w części tekstowej, z wyjątkiem treści § 9 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się

ochronę zabytku archeologicznego (stanowiska archeologicznego nr ew. AZP 58-65/21) w formie strefy ochrony konserwatorskiej zabytku archeologicznego, w granicach zgodnych z oznaczeniem na rysunku planu. Postępowanie zgodne z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków.”.

Jak wskazał w swym wyroku z 5 stycznia 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie sygn. akt II OSK 2660/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „*Odnosnie naruszenia art. 28 ust. 1 PlanZagospU w zw. z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o zabytkach oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 PlanZagospU. Naczelny Sąd Administracyjny podziela ocenę Sądu I instancji, że brak przedmiotu ochrony i ustaleń dla wyznaczonej na rysunku planu strefy konserwatorskiej K rażąco narusza wymienione przepisy. Kwestią sporną w sprawie nie jest fakt, że uchwała nie zawiera jakichkolwiek postanowień odnoszących się do strefy ochrony konserwatorskiej K. Słusznie Sąd I instancji wskazał, że nawet jeżeli jest to jedynie oczywista omyłka dotycząca legendy zawierającej oznaczenia symboli zastosowanych na rysunku, to nie może to zmieniać stanowiska w sprawie, gdyż nawet oczywiste omyłki planu, wymagają zmiany w trybie przewidzianym dla uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wojewoda słusznie wskazał, że ustanowienie na danym terenie strefy ochronnej widniejącej na rysunku planu, **powoduje, że adresaci norm prawnych obowiązujących zgodnie z tym planem spodziewają się ograniczeń związanych z wyznaczeniem takiej strefy**. Tymczasem regulacje takie nie zostały wprowadzone.”.*

Z ustaleń § 9 uchwały wynika wprost, że pomimo ustalenia strefy ochrony konserwatorskiej **nie wprowadzono żadnych ustaleń odnoszących się do niej**. Co więcej w ustaleniach tych odwołano się do postępowania zgodnego z przepisami odrębnymi, co w powiązaniu z ustaleniem § 3 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały, w brzmieniu: „*Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 6) granice terenów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów: (...) b) granice strefy ochrony konserwatorskiej zabytku archeologicznego*”, a także wyjaśnieniem oznaczenia graficznego zawartego w legendzie, w brzmieniu: „Granice terenów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów: (...) granice strefy ochrony konserwatorskiej zabytku archeologicznego” oznacza, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wbrew powyższym zapisom, nie ustanowiono strefy ochrony konserwatorskiej.

W takiej sytuacji strefa ochrony konserwatorskiej, jest *de facto* granicą stanowiska archeologicznego, chronionego na mocy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nie zaś na mocy ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń:

- § 3 ust. 3 pkt 6 lit. b, w odniesieniu do sformułowania: „(...) strefy ochrony konserwatorskiej (...)”;
- § 9, w odniesieniu do sformułowania: „(...) w formie strefy ochrony konserwatorskiej zabytku archeologicznego (...)”;
- części graficznej, w ramach objaśnień zawartych w legendzie, w odniesieniu do sformułowania: „(...) strefy ochrony konserwatorskiej (...)”.

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 określonej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

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. 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 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 sporządzania planu miejscowego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXIV/552/2022 Rady Gminy Raszyn z 21 października 2022 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Falenty Nowe w Gminie Raszyn – rejon po północnej stronie ul. Drogi Hrabskiej”*, w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, 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/