



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 8 maja 2025 r.

Poz. 4674

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WP-I.4131.88.2025

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 7 maja 2025 r.

dotyczy uchwały Nr XIII/112/2025 Rady Gminy Radziejowice z 31 marca 2025 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego fragmenty miejscowości: Kuklówka Zarieczna oraz Budy Józefowskie*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 07 maja 2025 r.

WP-I.4131.88.2025

Rada Gminy Radziejowice**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/112/2025 Rady Gminy Radziejowice z 31 marca 2025 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego fragmenty miejscowości: Kukłówka Zarieczna oraz Budy Józefowskie”*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 13 pkt 1, w zakresie w jakim odnosi się do terenu lasu oznaczonego symbolem 1ZL;
- § 13 pkt 2 lit. b, w zakresie w jakim odnosi się do terenu lasu oznaczonego symbolem 1ZL;
- § 13 pkt 2 lit. c, w zakresie w jakim odnosi się do terenu lasu oznaczonego symbolem 1ZL;
- § 13 pkt 3 lit. b, w zakresie w jakim odnosi się do terenu lasu oznaczonego symbolem 1ZL;
- § 13 pkt 5 lit. b, w zakresie w jakim odnosi się do terenu lasu oznaczonego symbolem 1ZL;
- § 13 pkt 6 lit. b, w zakresie w jakim odnosi się do terenu lasu oznaczonego symbolem 1ZL.

Uzasadnienie

Na sesji 31 marca 2025 r. Rada Gminy Radziejowice podjęła uchwałę Nr XIII/112/2025 *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego fragmenty miejscowości: Kukłówka Zarieczna oraz Budy Józefowskie”*.

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 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.) zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, w związku z *„art. 67 ust. 3”* ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 10 kwietnia 2025 r., przy piśmie Wójta Gminy Radziejowice z 7 kwietnia 2025 r. znak: RLD.6721.6.2021.IB.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Radziejowice zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 30 kwietnia 2025 r., znak: WP-I.4131.88.2025.

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 zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania 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 istotnego naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismami z **27 lipca 2023 r. i 7 maja 2024 r.**, znak: RLD.672.1.6.2021.IB(15), RLD.6721.6.2021.IB(16), RLD.6721.6.2021.IB(20) i RLD.6721.6.2021.IB(25), odpowiednio Sekretarz Gminy Radziejowice i Wójt Gminy Radziejowice wystąpili z wnioskiem o uzgodnienie i zaopiniowanie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Gminy Radziejowice zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr XXVIII/215/2020 z **28 września 2020 r.**, to zastosowanie znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ww. ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

Jak wynika z ustaleń szczegółowych zawartych w § 20 pkt 1, 2 i 3 uchwały: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1ZL** ustala się: 1) przeznaczenie – **lasy**; 2) zakaz lokalizacji budynków; 3) **zagospodarowanie i użytkowanie terenu zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu gruntów leśnych**”, podczas gdy jednocześnie, w treści ustaleń ogólnych, zawartych w § 13 pkt 1, pkt 2 lit. b oraz c, pkt 3 lit. b, pkt 5 lit. b, pkt 6 lit. b uchwały, określono: „W zakresie zasad modernizacji, **rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej ustala się**: 1) **możliwość budowy nowych** oraz utrzymanie, przebudowę i **rozbudowę istniejących obiektów, urządzeń i sieci infrastruktury technicznej**, z zastrzeżeniem przepisów odrębnych; 2) w zakresie zaopatrzenia w wodę: (...) b) **budowę sieci wodociągowej o średnicy nie mniejszej niż 80 mm**, z zastrzeżeniem lit. c, c) **przy realizacji nowych sieci wodociągowych na obszarze objętym planem**, nakaz zachowania parametrów sieci wymaganych dla ochrony przeciwpożarowej oraz realizacji hydrantów naziemnych o wymaganej średnicy nominalnej, zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę, (...) 3) w zakresie odprowadzania ścieków bytowych i przemysłowych: (...) b) **budowę sieci kanalizacyjnej o średnicy nie mniejszej niż 90 mm**, (...) 5) w zakresie zaopatrzenia w gaz: (...) b) **budowę sieci gazowej o średnicy nie mniejszej niż 32 mm**, (...) 6) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną: (...) b) **dopuszczenie lokalizacji stacji transformatorowych w granicach planu**”.

Powyższe oznacza, że **Rada Gminy Radziejowice dopuściła realizację urządzeń infrastruktury technicznej, w tym stacji transformatorowych, na terenie lasu oznaczonego symbolem 1ZL**, dla którego jednocześnie, w treści ww. § 20 pkt 1 uchwały, określono przeznaczenie – **lasy**, a także **zagospodarowanie i użytkowanie terenu zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu gruntów leśnych**.

Organ nadzoru wskazuje, że jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Powyższe wynika również z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., który zobowiązuje do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

W tym przypadku, z uwagi na występowanie terenu lasu oznaczonego symbolem **1ZL**, zastosowanie, w odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego, będą zatem miały, m.in. przepisy:

- ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82);
- ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2025 r. poz. 567);
- ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.).

Zgodnie z treścią przepisu art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, **gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.**

Stosownie zaś do art. 3 ustawy o lasach: „***Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.***”.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również art. 4 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którym, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne

– rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

W myśl art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego i leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

W związku z powyższym należy wskazać, że skoro w odniesieniu do obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym stwierdzono występowanie terenu lasu oznaczonego symbolem **1ZL**, to zastosowanie będą tu miały przepisy art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z których wynika, że wszystkie grunty związane z gospodarką leśną, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Jeżeli zatem stwierdzona zostanie faktyczna potrzeba zmiany przeznaczenia terenu lasu oznaczonego symbolem **1ZL**, dla realizacji urządzeń infrastruktury technicznej, w tym stacji transformatorowych, to może się ona jedynie zmaterializować poprzez zmianę planu, o której mowa w art. 27 ustawy o p.z.p., z zachowaniem procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1980/10).

Należy wyraźnie podkreślić, iż redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza **konieczność**

odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 20 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249).

Tymczasem, zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 13 pkt 1, pkt 2 lit. b oraz c, pkt 3 lit. b, pkt 5 lit. b, pkt 6 lit. b uchwały, Rada Gminy Radziejowice dopuściła realizację urządzeń infrastruktury technicznej w granicach terenu lasu oznaczonego symbolem 1ZL, mimo określenia w § 20 pkt 1, 2 i 3 uchwały, odpowiednio przeznaczenia tego terenu jako lasy, wraz z zakazem lokalizacji budynków, a także odesłaniem do przepisów odrębnych z zakresu gruntów leśnych w ramach zagospodarowania i użytkowania tego terenu.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, że zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418), przez obiekt budowlany należy rozumieć nie tylko budynek, ale również *budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych*. Natomiast, zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami: „*Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych*”.

Należy zatem zwrócić uwagę na fakt, iż skoro teren 1ZL w zakresie przeznaczenia zakwalifikowany został jako las, to docelowo dla niego zastosowanie znajdą zarówno przepisy ustawy o lasach, jak i o ochronie gruntów rolnych i leśnych, które uniemożliwiają realizację inwestycji na takich terenach, tj. realizacji inwestycji innych niż związanych z gospodarką leśną.

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, że **urządzenia infrastruktury technicznej, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach**, zaś ich dopuszczenie w planie miejscowym wymaga, w związku z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Tym samym należy stwierdzić, że Rada Gminy Radziejowice nie była uprawniona do ustalenia w planie miejscowym innego przeznaczenia niż leśne dla terenu 1ZL, bez uzyskania wymaganej zgody, skoro w § 20 pkt 1 uchwały, dla tego terenu określono jako przeznaczenie - lasy. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

Powyższe należy kwalifikować, z jednej strony, jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 10 w związku z art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **z uwagi na formalne przyjęcie rozwiązań przestrzennych dopuszczających realizację urządzeń infrastruktury technicznej w ramach ustaleń zawartych w § 13 pkt 1, pkt 2 lit. b oraz c, pkt 3 lit. b, pkt 5 lit. b, pkt 6 lit. b uchwały, które jednocześnie pozostają w sprzeczności z ustaleniami zawartymi w § 20 pkt 1 i 3 uchwały.** Z drugiej zaś strony, jako istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, z uwagi na pominięcie procedury sporządzania i uchwalania zmiany planu miejscowego w trybie art. 27 ustawy o p.z.p. oraz brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia dla terenu lasu oznaczonego symbolem **1ZL**, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 27, art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. w związku z art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Organ nadzoru nadmienia, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że *„zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08”.*

Kwestia dotycząca konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dla potrzeb realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym wyrażonych w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 242/18;
- 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15;
- 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2592/14;
- 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15;
- 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13,

a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14.

Reasumując, w przedmiotowej sprawie naruszony został zarówno przepis art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10, art. 20 ust. 1, art. 27, art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7

ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co stanowi zarówno o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, jak również o istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. **Organ nadzoru wskazuje bowiem, iż na terenach lasów nie jest możliwe prowadzenie urządzeń infrastruktury technicznej, które nie są związane z gospodarką leśną, zaś dopuszczenie takiej możliwości oznacza konieczność określenia odpowiedniego przeznaczenia terenów, innego niż leśny (w trybie art. 27 ustawy o p.z.p.).**

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad i trybu 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 ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIII/112/2025 Rady Gminy Radziejowice z 31 marca 2025 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego fragmenty miejscowości: Kukłówka Zarieczna oraz Budy Józefowskie”*, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/