



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 29 maja 2019 r.

Poz. 6817

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.95.2019.JF**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 24 maja 2019 r.

dotyczy uchwały Nr VI/29/2019 Rady Gminy Opinogóra Górna w sprawie zmiany Nr 5 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długołęka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna.



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 maja 2019 r.

WNP-I.4131.95.2019.JF

**Rada Gminy Opinogóra Górna**  
**ul. Z. Krasińskiego 4**  
**06 – 406 Opinogóra Górna**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VI/29/2019 Rady Gminy Opinogóra Górna z 15 kwietnia 2019 r. „w sprawie zmiany Nr 5 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 15 kwietnia 2019 r. Rada Gminy Opinogóra Górna podjęła uchwałę Nr VI/29/2019 „w sprawie zmiany Nr 5 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 34 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 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.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały.

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 terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy lub jego zmianę (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany). Poprzedzając ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu (opcjonalnie jego zmiany), gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu (opcjonalnie jego zmiany) będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana) będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem **art. 27** ustawy o p.z.p., również każda zmiana planu miejscowego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych. Rada gminy może w toku sporządzania zmiany planu miejscowego, w miarę potrzeby dokonywać zmian co do obszaru objętego zmianą. Tym samym Rada Gminy Opinogóra Górna może dokonywać zmian w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzania zmiany planu miejscowego, jednakże musi się to odbywać w drodze podjęcia stosownej uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*quod vide Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249*).

Przepisy nie wykluczają możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian planu) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z pozostałymi w mocy ustaleniami. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmocnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do zmiany). Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmiany).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura. Jednocześnie załącznik graficzny został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmiany).

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2017 r. Rada Gminy Opinogóra Górna podjęła uchwałę Nr XXVII/172/2017 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Nr 5 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna”.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był, m.in. **art. 27** oraz art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej ww. uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna”.

W wykonaniu ww. uchwały Nr XXVII/172/2017 sporządzono projekt zmiany planu, który został uchwalony przez Radę Gminy Opinogóra Górna w dniu 15 kwietnia 2019 r. Z tytułu oraz z treści § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Nr VI/29/2019 wynika, iż dotyczy ona zmiany „(...) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna uchwalonego uchwałą Rady Gminy Opinogóra Górna Nr XIV/66/07 z dnia 11 grudnia 2007 r.”.

Zgodnie z ustaleniami § 2 uchwały intencyjnej Nr XXVII/172/2017 Rady Gminy Opinogóra Górna z 31 sierpnia 2017 r. „**Zmiany dotyczą części graficznej** uchwały Nr XIV/66/07 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 11 grudnia 2007 r. Obszar zmiany wskazano na załączniku graficznym do niniejszej uchwały.”. Natomiast z ustaleń **§ 3** przedmiotowej uchwały Nr VI/29/2019 Rady Gminy Opinogóra Górna z 15 kwietnia 2019 r. wynika, iż „**Zmienia się ustalenia miejscowego planu** zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna w następujący sposób:

1. w **§ 10** dodaje się ust. 9 w brzmieniu: 9. Na terenie objętym planem znajduje się stanowisko archeologiczne 42-63/1 oznaczone na rysunku planu. Inwestycje mogące mieć wpływ na stanowisko archeologiczne muszą być wykonywane w zgodzie z właściwymi przepisami odrębnymi.
2. w **§ 31** dodaje się ust. 3 w brzmieniu: 3. Ustala się strefę ochronną od cmentarza w odległości 150,00 m od jego granic oznaczoną na rysunku planu jej granicą, w której obowiązuje nakaz podłączenia do sieci wodociągowej wszystkich budynków korzystających z wody.”.

Z powyższych ustaleń wynika zatem, że przedmiotowa uchwała Nr VI/29/2019 zmieniająca obowiązujący plan miejscowy Nr XIV/66/07 Rady Gminy Opinogóra Górna z 11 grudnia 2007 r. dotyczy również ustaleń części tekstowej planu w ramach:

- Rozdziału II. pn. „Zasady zagospodarowania obowiązujące dla wszystkich terenów”, poprzez dodanie ust. 9 w § 10 uchwały zmienianej;
- Rozdziału IV. pn. „Przeznaczenie terenów oraz zasady i warunki ich zagospodarowania”, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZC, poprzez dodanie ust. 3 w § 31 uchwały zmienianej,

podczas gdy zgodnie z § 2 uchwały intencyjnej Nr XXVII/172/2017 Rady Gminy Opinogóra Górna z 31 sierpnia 2017 r. „**Zmiany dotyczą części graficznej uchwały Nr XIV/66/07 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 11 grudnia 2007 r. (...)**”.

**Podejmując uchwałę w ten sposób, Rada Gminy Opinogóra Górna wprost naruszyła art. 15 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 i 2, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres ustaleń zmiany planu określony w uchwale inicjującej proces jej dokonywania.**

Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana) jest aktem prawa miejscowego (*vide* art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), to przy jego opracowywaniu należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsza to: akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów.

Tymczasem, powyższy warunek nie został spełniony, bowiem ustalenia zawarte w § 3 uchwały zmieniającej wykraczają poza zakres ustaleń określonych w uchwale inicjującej proces sporządzania tej zmiany planu.

**Tym samym, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała Nr VI/29/2019 Rady Gminy Opinogóra Górna z 15 kwietnia 2019 r. stanowi niedopuszczalną ingerencję w treść § 10 i § 31 uchwały zmienianej.**

Reasumując, organ nadzoru wskazuje ponownie, że uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Sporządzając projekt zmiany planu miejscowego, niezgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, doszło do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza zakres określony w uchwale przystąpieniowej;
- istotnego naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innych ustaleń aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa;
- naruszenia właściwości organów, z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu zmiany planu miejscowego w innych granicach.

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Ponadto, dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna przyjętego uchwałą Nr V/27/2015 Rady Gminy Opinogóra Górna z 31 marca 2015 r., zwanego dalej „*Studium*”.

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 dokonuje 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 § 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).

Analiza rysunku oraz tekstu Studium określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia zmiany planu odnoszące się do terenu pod poszerzenie cmentarza obejmującego część działki o numerze ewidencyjnym 35 w miejscowości Opinogóra Górna, w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem 6 ZC, pozostaje w sprzeczności z ustaleniami Studium w zakresie określonego w nim przeznaczenia terenu.

Jak wynika bowiem z Rozdziału XVII. Studium pn. „*Polityka w zakresie zasad gospodarki przestrzennej na terenie gminy*”, Podrozdziału XVII.3. pn. „*Istniejące i projektowane tereny o dominującej funkcji usługowej - U*”, pkt 1 – 3, str. 105 tekstu Studium, teren planowany pod poszerzenie cmentarza, oznaczony w przedmiotowej zmianie planu miejscowego symbolem 6ZC obejmujący część działki nr ew. 35 w miejscowości Opinogóra Górna, określony został w Studium, jako:

„**1. Przeznaczenie podstawowe** – *usługi publiczne, sport i rekreacja, handel, gastronomia, obsługa ruchu komunikacyjnego, rzemiosło, działalność gospodarcza o uciążliwości nie przekraczającej granic działki inwestycyjnej, itp.*;

**2. Przeznaczenie uzupełniające** - *funkcja mieszkaniowa, zieleń towarzysząca, urządzenia infrastruktury technicznej i komunikacyjnej;*

**3. W ramach przeznaczenia podstawowego dopuszcza się lokalizację obiektów wielkopowierzchniowych w granicach obrębu Władysławowo, na zasadach określonych w przepisach odrębnych. (...)**”, oznaczony symbolem U.

Tymczasem, zgodnie z § 2 ust. 1 przedmiotowej zmiany planu: „**1. Zmienia się załącznik nr 8 do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojowo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna poprzez zmianę położenie linii rozgraniczających pomiędzy terenem 6 ZC oraz terenem 7 UK poprzez poszerzenie terenu 6 ZC.**”.

Jak wyjaśnia Wójt w piśmie z 21 maja 2019 r., znak: RIOŚ.P.6722.2.2017, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 15 maja 2019 r., znak: WNP-I.4131.95.2019.JF, „(...) *W obowiązującym Studium teren planowany pod poszerzenie cmentarza zlokalizowany jest na terenach o dominującej funkcji usługowej. Studium określa, że na tym terenie (jako przeznaczenie podstawowe) mogą być lokalizowane: „usługi publiczne, sport i rekreacja, handel, gastronomia, obsługa ruchu komunikacyjnego, rzemiosło, działalność gospodarcza o uciążliwości nie przekraczającej granic działki inwestycyjnej”, itp.*

Zgodnie z art. 6 pkt 9 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, z późn. zm.) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy stanowi cel publiczny. Usługi związane wyłącznie z realizacją celu publicznego (tj. założenie i utrzymanie cmentarza) jako zadanie służące ogółowi mieszkańców zalicza się do kategorii usług publicznych.”.

Odnosząc się w tym miejscu uzasadnienia do przywołanych wyżej wyjaśnień Wójta Gminy Opinogóra Górna, organ nadzoru wskazuje, iż zarówno w Rozdziale XXI. Studium pn. „**Obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym oraz o znaczeniu ponadlokalnym**”, str. 110, jak również wśród terenów usług publicznych wymienionych w ustaleniach § 29 uchwały zmienianej Nr XIV/66/07 Rady Gminy Opinogóra Górna z 11 grudnia 2007 r., nie został uwzględniony teren cmentarza ZC.

Tymczasem, jak wynika z Rozdziału XVII. Studium pn. „*Polityka w zakresie zasad gospodarki przestrzennej na terenie gminy*”, Podrozdziału XVII.8. pn. „**Tereny cmentarzy - ZC**”, pkt 3, str. 107 tekstu Studium, dla terenów cmentarzy ZC „*Wyznacza się strefę wolną od zabudowy*



w odległości 50 m od granicy cmentarza w przypadku podłączenia budynków do sieci wodociągowej, w przypadku braku tego podłączenia do czasu jego realizacji obowiązuje strefa 150 m.”, która to „strefa ochrony od cmentarzy” zgodnie z legendą znajduje także swoje przełożenie na rysunku Studium określającym kierunki zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w ramach ustaleń Rozdziału XVII. Studium, Podrozdziału XVII.3. pn. „**Istniejące i projektowane tereny o dominującej funkcji usługowej - U**”, str. 105 – 106 tekstu Studium, brak jest określenia zarówno wytycznych dopuszczających w planie miejscowym, ewentualną zmianę przeznaczenia terenów z dominującej funkcji usługowej (U) na tereny cmentarza (ZC), jak również samej strefy ochrony od cmentarzy.

Tym samym należy stwierdzić, iż w odniesieniu do poszerzenia terenu cmentarza oznaczonego w przedmiotowej zmianie planu miejscowego symbolem **6 ZC**, dotyczącego części działki o numerze ewidencyjnym **35** w miejscowości Opinogóra Górna, naruszono ustalenia Studium w zakresie przeznaczenia terenu, co stanowi o 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 Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), albowiem teren ten nie został w Studium określony jako cmentarz wraz ze strefą wolną od zabudowy, lecz jako istniejące i projektowane tereny o dominującej funkcji usługowej – U.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

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

- 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 wskazuje, iż nie kwestionuje zasadności poszerzenia istniejącego cmentarza, jednakże takie poszerzenie musi się odbyć z poszanowaniem obowiązującego porządku prawnego, co oznacza w przedmiotowym przypadku wcześniejszą zmianę studium, w ramach której poszerzenie cmentarza winno zostać uwzględnione.

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 ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad i trybu sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oraz naruszenia właściwości organów w tym zakresie, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję**

**do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*”.

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

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieściśłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał**, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

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 przedmiotowej sprawie jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania zmiany planu miejscowego organ nadzoru uznał brak:

- wskazania **art. 27** ustawy o p.z.p. w podstawie prawnej podjętej uchwały;
- **wyrysu** z obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna wraz z oznaczeniem granic obszaru objętego zmianą planu.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VI/29/2019 Rady Gminy Opinogóra Górna z 15 kwietnia 2019 r. „w sprawie zmiany Nr 5 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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

Zdzisław Sipiера