



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 lipca 2025 r.

WP-I.4131.140.2025

Rada Gminy Rzekuń

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 XVII/155/2025 Rady Gminy Rzekuń z 18 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia *Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego dla terenu części działek nr ewid. 163, 182, 183, 393 zlokalizowanych w miejscowości Zabiele Gm. Rzekuń.*

Uzasadnienie

Na sesji 18 czerwca 2025 r. Rada Gminy Rzekuń podjęła uchwałę Nr XVII/155/2025 w sprawie uchwalenia *Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego dla terenu części działek nr ewid. 163, 182, 183, 393 zlokalizowanych w miejscowości Zabiele Gm. Rzekuń.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, **art. 7 ust. 1 i ust. 2** ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82) oraz art. 20 i **art. 27** 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.”.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 30 czerwca 2025 r. pod poz. 6227.

Organ nadzoru wskazuje, że podstawą prawną podjętej uchwały, był zarówno art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również przepis:

- art. 20 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym (ust. 1 i ust. 2) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwała rada gminy, przy czym część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały, zaś organ wykonawczy gminy zobowiązany

- jest do przedstawienia wojewodzie uchwały w tym zakresie, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi;
- art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany, przy czym przepis ten nie ma żadnego zastosowania w przedmiotowej sprawie, gdyż uchwalony plan miejscowy w ramach Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego nie stanowi zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
 - art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym: „1. Przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (...) 2. Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne: 1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a, 2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, 5) pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.” przy czym przepis ten również nie ma żadnego zastosowania w przedmiotowej sprawie, gdyż w graniach obszaru objętego planem miejscowym w ramach Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego brak gruntów wymagających uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia, co wynika wprost z samej treści uchwały zawartej w ramach § 1 ust. 3, a także § 15.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że wraz z wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), tj. z dniem 24 września 2023 r. ustawodawca wprowadził nowy instrument prawny w zakresie lokalizacji inwestycji, w postaci Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego, zwanego dalej jako „ZPI”, który stosownie do dyspozycji art. 37ea ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p. obejmuje obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej i jako taki stanowi szczególną formę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W świetle wprowadzonych zmian uchwała w przedmiocie ZPI jest podejmowana przez właściwą miejscowo radę gminy w warunkach uznania, co wynika wprost z dyspozycji art. 37ea ust. 1 ustawy o p.z.p. Należy jednak zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 37eb ust. 1 ustawy o p.z.p. inwestor, do wniosku o uchwalenie ZPI, dołącza projekt tego planu, który spełniać musi wszelkie wymogi zarówno co do zakresu regulacji, określanych mianem zasad sporządzania planu miejscowego, wynikających m.in. z dyspozycji art. 15 ust. 1 – 3 ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), jak też warunków formalnych co do wymaganego zakresu oraz skali projektu planu miejscowego, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. (*quod vide* art. 37eb ust. 2 ustawy o p.z.p.).

Ponadto ustawodawca określił szczególny tryb podjęcia uchwały w przedmiocie ZPI (*quod vide* art. 37eb – art. 37ef ustawy o p.z.p.), odwołując się w części do standardowych procedur związanych z uchwaleniem „zwykłego” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.in. w kwestii organów opiniujących i uzgadniających projekt ZPI, czy w kwestii konsultacji społecznych).

Organ nadzoru wskazuje iż skoro ZPI jest szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to zakres kontroli ze strony organu nadzoru wynika wprost z dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy zgodnie z którym 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.

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.

Jak już wcześniej wskazano, 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 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.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały wraz z przekazaną dokumentacją z przebiegu jej podjęcia, stwierdzono, iż narusza ona w sposób istotny zarówno zasady, jak i tryb sporządzania ZPI.

Należy przy tym zważyć, iż w ramach przepisu art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. ustawodawca wskazał na obligatoryjny katalog ustaleń planistycznych, zaś w ramach ust. 3 ww. jednostki redakcyjnej sformułował wymagania co do ustaleń o charakterze fakultatywnym (nieobowiązkowym).

Katalog ustaleń o charakterze obligatoryjnym należy dostosować do faktycznych okoliczności zachodzących w granicach obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym. Jeżeli zatem w ramach obszaru ZPI wyodrębnione zostaną tereny z przeznaczeniem pod zabudowę, w rozumieniu dopuszczenia realizacji różnych obiektów budowlanych, tj. zarówno budynków, jak i budowli to muszą one spełniać m.in. wymogi określone w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”, **przy zastosowaniu pojęcia, o którym mowa w art. 2 pkt 30 ustawy o p.z.p.**, zgodnie z którym: „*Ilekoć w ustawie jest mowa o: (...) 30) "wysokości zabudowy"* - należy przez to rozumieć różnicę pomiędzy wysokością: a) *najwyżej położonego punktu budynku na dachu, ścianie lub attyce, z wyłączeniem komina, nadbudówki mieszczącej maszynownię dźwigu lub innego pomieszczenia technicznego oraz wyjścia z klatki schodowej, a średnią wysokością najniższego i najwyższego poziomu terenu mierzoną na obwodzie rzutu poziomego ścian zewnętrznych budynku, b) najwyżej i najniżej położonego nad poziomem terenu punktu budowli;*”.

Tymczasem w ramach ustaleń zawartych w § 6 ust. 1 pkt 10 uchwały, „*Ilekoć w dalszych przepisach niniejszej Uchwały jest mowa o: (...) 10) wysokości zabudowy - należy przez to rozumieć wysokość budynku wyrażonego w liczbie kondygnacji nadziemnych lub w metrach od poziomemu terenu przy najniższym wejściu do budynku na I kondygnacji nadziemnej, do najwyżej położonej krawędzi dachu*”, co oznacza zarówno niedopuszczalną modyfikację legalnej ustawowej definicji sposobu pomiaru wysokości budynków, która wprost zdefiniowana została w przepisie art. 2 pkt 30 ustawy o p.z.p. to jeszcze pojęcie wysokości zabudowy zostało zawężone jedynie do budynków, podczas gdy zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 6

w związku z art. 2 pkt 30 ustawy o p.z.p., przez zabudowę należy rozumieć realizację obiektów budowlanych tj. budynków i budowli.

Powyższe koresponduje z dotychczasowym tj. sprzed wejściem w życie przepisów ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, rozumieniem terminu „zabudowa”, którego interpretacji dokonywać należało w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, w tym przede wszystkim w oparciu o przepis art. 3 pkt 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418). W myśl ww. artykułu, przez budowę należy rozumieć: „(...) wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego;”. Pojęcie zabudowy, nie może być utożsamiane, jedynie przez pryzmat budynków, wszak w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane, w tym także budowle.

Należy zaznaczyć, iż ustawodawca w ramach przepisu art. 3:

- pkt 1 ustawy Prawo budowlane zdecydował, iż przez pojęcie **obektu budowlanego** należy rozumieć **budynek, budowlę** bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych;
- pkt 2 ustawy Prawo budowlane zdecydował, iż przez pojęcie **budynku** należy rozumieć takiego obiektu budowlanego, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;
- pkt 3 ustawy Prawo budowlane zdecydował, iż przez pojęcie **budowli** należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;
- pkt 3a ustawy Prawo budowlane zdecydował, iż przez pojęcie **obektu liniowego** należy rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga

wraz ze zjazdami, droga kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable zainstalowane w kanalizacji kablowej, kable zainstalowane w kanale technologicznym oraz kable telekomunikacyjne dowieszone do już istniejącej linii kablowej nadziemnej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.

Powyższe znajduje swoje potwierdzenie także w judykaturze. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15 „(...) *Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w całości przychylił się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Nie sposób odmówić trafności poglądowi formułowanemu w orzecznictwie, iż obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, zatem przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (por. wyroki NSA: z 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13; z 28 września 2009 r., II OSK 1549/08). Trafnie zauważa się również, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 u.p.z.p., w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego. Przyznać należy zatem rację organowi nadzoru, który w odpowiedzi na skargę kasacyjną zasadnie wywodzi, że wysokość zabudowy nie może być utożsamiana z wysokością budynków, gdyż w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane."*

Przez pojęcie **zabudowy**, przy uwzględnieniu przepisu art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., należy zatem rozumieć dopuszczoną, na mocy ustaleń planu miejscowego, realizację **budynków i budowli**. Powyższe oznacza, iż obowiązkiem Rady Gminy Rzekuń było określenie maksymalnej wysokości nie tylko budynków, ale również budowli. Co więcej maksymalną wysokość zabudowy winno określać się za pomocą konkretnego wymiaru w jednostce metrycznej nie zaś w liczbie

kondygnacji, albowiem faktyczna wysokość kondygnacji może znacząco się różnić i przybierać różną wysokość.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie, w granicach terenów oznaczonych na rysunku planu miejscowego symbolem 1PEF i 2PEF wrysowano nieprzekraczalną linię zabudowy wskazującą, w związku z jej definicją zawartą w § 6 ust. 1 pkt 9 uchwały, na możliwość realizacji budynków, przy czym jednocześnie w ramach regulacji zawartej w:

- § 6 ust. 1 pkt 10 uchwały, sformułowanej z ewidentnym naruszeniem art. 2 pkt 30 ustawy o p.z.p. zdefiniowano wysokość zabudowy, zawężając ją jedynie do budynków, modyfikując sposób ich pomiaru, a nadto dopuszczając brak określenia parametru maksymalnej wysokości zabudowy w jednostkach metrycznych, w zamian za jej określenie jedynie za pomocą liczbowego wymiaru kondygnacji nadziemnych, co w kontekście art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego tj. istotne naruszenie art. 2 pkt 30, art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 37ea ust. 3 ustawy o p.z.p.;
- § 3 ust. 2 pkt 1 oraz § 7 ust. 6 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „2. *Zintegrowany Plan Inwestycyjny nie określa: 1) wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej - nie zachodzi taka potrzeba;*” oraz „6. *Parametry kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów: a) nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 4 m od linii rozgraniczających drogi KDD i terenów rolnych, b) nieprzekraczalna wysokość zabudowy: - budynków związanych z obsługą farmy fotowoltaicznej - jedna kondygnacja nadziemna o wysokości do 5 m, - obiektów produkcyjnych i magazynowych - jednokondygnacyjne o wysokości dostosowanej do potrzeb technologicznych, c) geometria dachów - dowolna. Brak potrzeby ustalania geometrii dachów.*”, co oznacza, iż wbrew dyspozycji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz art. 2 pkt 30 ustawy o p.z.p. zobowiązującej do określenia maksymalnej wysokości (w układzie metrycznym) zarówno budynków, jak i budowli, określono ją jedynie do niektórych kategorii budynków, a nadto **w ogóle nie określono obligatoryjnych parametrów w zakresie maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, a także obligatoryjnego wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej**, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, przesądzający, z uwagi na charakter oraz liczbę naruszeń do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W kontekście przytoczonych powyżej przepisów wskazać należy, iż z przepisów art. 15 ustawy o p.z.p. określających zakres wymaganych oraz możliwych ustaleń planistycznych nie wynika możliwość regulacji kwestii dotyczących ogrodzeń. Tymczasem w ramach ustaleń zawartych w § 8

pkt 2 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Ustala się zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 2) stosowanie ogrodzeń ażurowych. W razie konieczności należy w ogrodzeniach stosować pasy zieleni izolacyjnej.*”, **które to ustalenia wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p.**

W kontekście powyższych ustaleń wskazać należy, iż stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być **jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego** (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej, zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem sztyldów.

W kontekście powyższego zarzutu wskazać należy, iż **z dniem 11 września 2015 r.** weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych **oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane**, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym.

Derogacja art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, decyduje rada gminy odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „*Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*”.

Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż: *„Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”*. Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w przedmiotowym przypadku.

W tym miejscu należy podkreślić, że formułując ustalenia w ramach uchwały w przedmiocie planu miejscowego, należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Organ nadzoru wskazuje, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalająca na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Stosownie do dyspozycji § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przy konstruowaniu aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie, m.in. ustalenia Działu I, Rozdział 2 – 7, ww. załącznika do rozporządzenia.

Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Organ nadzoru wskazuje, że przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze 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;
- układ aktu powinien być przejrzysty;
- dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie;
- redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji.

Tymczasem, kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów w ramach ustaleń zawartych w § 7 ust. 4, w brzmieniu: „*Infrastruktura elektroenergetyczna łącząca teren inwestycji z istniejącą siecią elektroenergetyczną będzie realizowana po określeniu dokładnego miejsca przyłączenia projektowanej elektrowni fotowoltaicznej do sieci elektroenergetycznej na etapie realizacji dokumentacji projektowej oraz po uzyskaniu stosownego tytułu prawnego pod projektowane urządzenia przez inwestora i właściwy zakład energetyczny. Inwestycja ta będzie realizowana w porozumieniu z właścicielami gruntów, przez które będzie przebiegać to infrastruktura oraz na podstawie uzgodnionej dokumentacji (za zgodność z warunkami przyłączenia) przez właściwy zakład energetyczny.*”, a które to ustalenia wykraczają poza zakres ustaleń planu miejscowego określony w ramach dyspozycji art. 15 ustawy o p.z.p., a nadto zostały sformułowane w sposób warunkowy, a nadto na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego, po spełnieniu określonych czynności, co jest niedopuszczalne w ramach ustaleń planu miejscowego, który jako akt prawa miejscowego (*quod vide* art. 14 ust. 8 w związku z art. 37ea ust. 3 ustawy o p.z.p.) winien zawierać ustalenia o ściśle normatywnym charakterze.

Jednocześnie organ nadzoru stwierdza, iż podjęta uchwała zawiera szereg sprzecznych, wzajemnie wykluczających się ustaleń, m.in. w ramach dyspozycji:

- § 3 ust. 2 pkt 5, w brzmieniu: „*Zintegrowany Plan Inwestycyjny **nie określa:** (...) 5) **wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;***”, podczas gdy w ramach Rozdziału 5 pn. **Wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych** sformułowano ustalenia w brzmieniu: „§ 10.1. *Na terenach objętych ZPI przestrzeń publiczną stanowi teren w liniach rozgraniczających drogi publicznej oznaczonej na rysunku ZPI symbolem KDD. 2. W obrębie przestrzeni publicznej dopuszcza się lokalizację infrastruktury technicznej oraz realizację urządzeń związanych z zabezpieczeniem ruchu drogowego.*”;

- § 3 ust. 1 pkt 7, w brzmieniu: „Zintegrowany Plan Inwestycyjny określa: (...) 7) przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;” podczas gdy zgodnie z § 15 „Przeznacza się na cele nierolnicze grunty rolne sklasyfikowane jako użytki rolne klasy RV i ŁIV o łącznej powierzchni 3,48 ha. **Grunty nie wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia.**”;
- § 7 ust. 6 lit. a, w brzmieniu: „Parametry kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów: a) **nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 4 m od linii** rozgraniczających drogi KDD i **terenów rolnych,**” podczas gdy w granicach obszaru objętych ZPI **brak terenów rolnych,** zaś na rysunku planu nieprzekraczalne linie rozgraniczające zostały wyznaczone jedynie od linii rozgraniczającej drogi oznaczonej symbolem KDD.

W związku z powyższym, przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 15 i art. 37ea ust. 3 ustawy o p.z.p., art. 2, art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w związku z § 134 i § 135 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdzono, iż przy jej podejmowaniu doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania ZPI.

Stosownie do dyspozycji art. 37ec ust. 2 ustawy o p.z.p. „2. Jeżeli rada gminy wyraziła zgodę na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego, **wójt, burmistrz albo prezydent miasta, kolejno:** 1) prowadzi z inwestorem, a w przypadku, o którym mowa w art. 37ed ust. 5, również z osobą trzecią będącą właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, negocjacje w zakresie treści projektu umowy urbanistycznej oraz projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego; 2) wprowadza zmiany do projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego, wraz z uzasadnieniem, sporządza prognozę oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana, oraz projekt umowy urbanistycznej, uwzględniając wynik negocjacji, o których mowa w pkt 1; (...) 4) jednocześnie: a) występuje o opinie, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. a, b) występuje o uzgodnienia, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. b, c) występuje o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne, **d) ogłasza, w sposób określony w art. 8h ust. 1, o rozpoczęciu konsultacji społecznych i przeprowadza konsultacje społeczne;** 5) w terminie 14 dni od dnia zakończenia opiniowania, uzgadniania i konsultacji społecznych, o których mowa w pkt 4 lit. a, b i d, wprowadza zmiany do projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego wynikające z: a) uzyskanych opinii, b) dokonanych uzgodnień, c) przeprowadzonych konsultacji społecznych; 6) w niezbędnym zakresie ponawia czynności, o których mowa w pkt 1, pkt 4 lit. b, i pkt 5 lit. b, a jeżeli wprowadzone zgodnie z pkt 5 zmiany dotyczą lokalizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, ponawia także czynności, o których mowa w pkt 4 lit. d i pkt 5 lit. c; (...) 7) zawiera w imieniu gminy umowę urbanistyczną; 9) przedstawia radzie gminy projekt

zintegrowanego planu inwestycyjnego stanowiący załącznik do umowy, o której mowa w pkt 7, wraz z raportem o którym mowa w art. 8k ust. 2.”.

Jednocześnie stosownie do dyspozycji art. 8h ust. 1 i ust. 3 ustawy o p.z.p. „Informacje o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza, nie później niż w dniu rozpoczęcia konsultacji społecznych, co najmniej: 1) przez publikację w prasie w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914); 2) przez wywieszenie w widocznym miejscu na terenie objętym sporządzanym aktem planowania przestrzennego lub w siedzibie obsługującego go urzędu; 3) przez udostępnienie informacji na stronie internetowej obsługującego go urzędu, o ile taką posiada, oraz w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu; 4) w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. (...) 3. Sposoby, miejsca i terminy prowadzenia konsultacji społecznych ustala się w sposób zapewniający udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, w szczególności organizując konsultacje społeczne w formach, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2, 3 i 5: 1) po godzinach pracy; 2) w miejscach przystosowanych do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, chyba że są przeprowadzane za pomocą środków porozumiewania się na odległość zgodnie z art. 8i ust. 6 pkt 2.”.

Z kolei zgodnie z art. 8i ust. 1 ustawy o p.z.p. „Formami konsultacji społecznych są: 1) zbieranie uwag; **2) spotkania otwarte**, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego; 3) spotkania plenerowe lub spacerowe studyjne, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego; 4) ankiety lub geoankiety; **5) wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta.**”.

Powyższe oznacza, iż zarówno: spotkanie otwarte, prowadzenie punktu konsultacyjnego, jak i dyżur projektanta, winny być prowadzone **po godzinach pracy**.

Tymczasem, jak wynika z przekazanej dokumentacji prac planistycznych, konsultacje społeczne zostały przeprowadzone w sposób naruszający ww. przepisy, albowiem zgodnie z ogłoszeniem Wójta Gminy Rzekuń z 30 lipca 2024 r. znak: BGK.6722.2.2024, zawierającym informację o rozpoczęciu z dniem 30 lipca 2024 r. konsultacji społecznych dla projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego dla terenu części działek o nr ewid.: 163, 182, 183, 393 zlokalizowanych w miejscowości Zabiele gm. Rzekuń, wynika, iż były one prowadzone, m.in. w formie spotkania otwartego zorganizowanego w sali konferencyjnej w siedzibie Urzędu Gminy Rzekuń 16 sierpnia 2024 r., **a więc w piątek, o godzinie 10:00,** podczas gdy z informacji zamieszczonej na stronie podmiotowej Urzędu Gminy Rzekuń dostępnej pod adresem: www.rzekun.pl/ug/kontakty

widnieje następująca informacja o godzinach pracy Urzędu Gminy Rzekuń:

Adres poczty elektronicznej: ug@rzekun.net

Adres e-Doręczeń: AE:PL-84709-69701-ESGHB-23

Adres skrytki EPUAP: /2074lwfcyh/skrytka

NIP: 758-17-42-852

REGON: 000549588

PKD: 7511Z

EKD: 7511

Godziny obsługi interesanta:

- poniedziałek 7⁴⁵-15⁴⁵
- wtorek 7⁴⁵-16⁴⁵
- środa 7⁴⁵-15⁴⁵
- czwartek 7⁴⁵-15⁴⁵
- piątek 7⁴⁵-13⁰⁰

Powyższe oznacza, że konsultacji społecznych w formie spotkania otwartego nie przeprowadzono *po godzinach pracy* w trybie art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy o p.z.p., bowiem terminy dla ich przeprowadzenia wyznaczono 16 sierpnia 2024 t. tj. w PIĄTEK o godz. 10:00, a więc w dniu, kiedy Urząd Gminy Rzewnie jest czynny od 7:45 do 13:00.

W tym miejscu należy dodać, iż zgodnie z dyspozycją art. 8i ust. 1 pkt 1 – 5 ustawy o p.z.p., **formami konsultacji społecznych są:** zbieranie uwag, spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego, spotkania plenerowe lub spacer studyjny, ankiety lub geoankiety, a także wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego, czy też dyżury projektanta, **przy czym konsultacje społeczne prowadzi się z wykorzystaniem co najmniej:**

- formy jaką jest **zbierania uwag**, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p.;
- jednej z form, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2 ustawy o p.z.p.;
- jednej z form, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 3-5 ustawy o p.z.p.

Dopuszcza się także przeprowadzenie konsultacji społecznych w innych formach niż określone w wyżej przywołanym art. 8i ust. 1 ustawy o p.z.p., co wynika z treści tegoż art. 8i ust. 3. Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 8i ust. 7 ustawy o p.z.p., z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji społecznych sporządza się protokoły. Ponadto należy zauważyć, iż zgodnie z dyspozycją art. 8j pkt 1 i 2 ustawy o p.z.p., konsultacje społeczne w formie:

- zbierania uwag, ankiet lub geoankiet, prowadzi się przez okres co najmniej 28 dni;
- spotkań otwartych, paneli eksperckich lub warsztatów, czy też spotkań plenerowych lub spacerów studyjnych, prowadzi się nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia rozpoczęcia konsultacji

i nie później niż na 7 dni przed upływem terminu 28 dni, tj. terminu wyznaczonego m.in. na zbieranie uwag.

Organ nadzoru wskazuje, że co prawda z dyspozycji art. 37ec ust. 5, ust. 6 i ust. 7 ustawy o p.z.p. „5. Dopuszcza się ograniczenie form konsultacji społecznych do zbierania uwag oraz prowadzenie konsultacji społecznych przez okres co najmniej 21 dni. 6. W przypadku gdy zintegrowany plan inwestycyjny dotyczy wyłącznie lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii innych niż elektrownie wiatrowe w rozumieniu ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz nie dotyczy warunków określonych w art. 27b ust. 2: 1) wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje czynności określone w ust. 1 bez wyrażenia przez radę gminy zgody na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego; 2) konsultacje społeczne, o których mowa w art. 8i ust. 1: a) pkt 1 i 4, prowadzi się przez okres 14 dni, b) pkt 2 i 3, przeprowadza się nie wcześniej niż po upływie 3 dni od dnia rozpoczęcia konsultacji społecznych i nie później niż 3 dni przed ostatnim dniem okresu, o którym mowa w lit. a.”, jednakże każdorazowo spotkanie otwarte winno odbyć się poza godzinami pracy urzędu.

Mając na uwadze powyższe, a także fakt, iż **w piątek Urząd Gminy Rzekuń jest czynny od 7:45 do 13:00, co wynika wprost z informacji zamieszczonej na stronie podmiotowej Urzędu Gminy Rzewnie**, to ponownie należy wskazać, że w przedmiotowej sprawie **konsultacji społecznych w formie spotkania otwartego, nie przeprowadzono po godzinach pracy tj. w formie określonej w art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy o p.z.p.**

Tym samym doszło do istotnego ograniczenia współuczestnictwa zbiorowości lokalnej oraz innych jednostek zainteresowanych zamierzeniami planistycznymi na obszarze gminy, z uwagi na **brak możliwości udziału w spotkaniu otwartym po godzinach pracy**. Niedochowanie powyższego sposobu prowadzenia konsultacji społecznych zapewniającego udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, wprost wpływa na ograniczenie uprawnień osób trzecich i może wywoływać konflikt interesów różnych grup właścicieli, podmiotów gospodarczych, a także zwykłych mieszkańców, będących odbiorcami owej wspólnej przestrzeni.

Brak zachowania opisanego powyżej sposobu przeprowadzenia konsultacji społecznych w formie spotkania otwartego po godzinach pracy, ogranicza w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach związanych z właściwym kształtowaniem ładu przestrzennego, jak i ochroną krajobrazu. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa

miejscowego. Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego. Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest plan miejscowy.

Ratio legis samej instytucji przeprowadzenia konsultacji społecznych związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym interesariuszom, faktycznego dostępu do rozwiązań przestrzennych oraz pełnego zakresu regulacji planu miejscowego.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 października 2011 r., sygn. akt **II OSK 1508/11**, z którego wynika, iż: „(...) Możliwość wniesienia uwagi do projektu planu daje szansę podmiotom, których interesów to może dotyczyć, przedstawienia swojego zdania organowi wykonawczemu oraz "ostatniej instancji" w procedurze planowania przestrzennego, jaką jest rada gminy, co do określonych rozwiązań przyjętych w projekcie planu, który w perspektywie ma stać się obowiązującym prawem miejscowym. Uwagi do projektu planu są zatem elementem publicznego dyskursu nad ustaleniami planu, w którym istotnym elementem jest indywidualny punkt widzenia na ten akt prawa miejscowego. (...)” (LEX nr 1151909).

W związku z powyższym, przeprowadzenie konsultacji społecznych w formie spotkania otwartego, po godzinach pracy, zgodnie z treścią art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy o p.z.p., uznać należy za konieczne.

W tej sytuacji wskazać należy, iż doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 w związku z art. 37ea ust. 3 ustawy o p.z.p., stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Należy ponownie podkreślić, iż zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz **istotne naruszenie trybu jego sporządzania**, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, co stało się bezpośrednią podstawą do stwierdzenia ww. uchwały

całości, przy czym w przedmiotowej sprawie kluczowe znaczenie ma również istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, które również stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, iż stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej zgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p. przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany m.in. ww. przepis.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także 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 oraz istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, 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.

Z kolei istotność naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego należy 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, jak również przez pryzmat zapewnienia społeczności lokalnej możliwości współudziału w procesie tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ramach konsultacji społecznych.

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).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVII/155/2025 Rady Gminy Rzekuń z 18 czerwca 2025 r. w sprawie *uchwalenia Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego dla terenu części działek nr ewid. 163, 182, 183, 393 zlokalizowanych w miejscowości Zabiele Gm. Rzekuń*, 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

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/