



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 listopada 2025 r.

WP-I.4131.233.2025

Rada Gminy Raciąż

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 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI.113.2025 Rady Gminy Raciąż z 31 października 2025 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o nr ewid. 85, 86 w obrębie Lipa, gmina Raciąż”*, w zakresie ustaleń:

- § 2 pkt 5;
- § 9, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) do czasu rozbiórki lub przebudowy, w tym skablowania, (...)”*;
- § 14 pkt 6, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) z zastrzeżeniem iż do powierzchni zabudowy nie wlicza się powierzchni instalacji fotowoltaicznych (...)”*;
- § 15 pkt 2;
- § 15 pkt 3.

Uzasadnienie

Na sesji 31 października 2025 r. Rada Gminy Raciąż podjęła uchwałę Nr XXI.113.2025 *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o nr ewid. 85, 86 w obrębie Lipa, gmina Raciąż”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym 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.”* oraz 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, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Powyższą uchwałę, wraz z dokumentacją z przebiegu prac planistycznych, doręczono organowi nadzoru za pomocą platformy teleinformatycznej e-Doręczenia, 6 listopada 2025 r.

W wyniku dokonanej oceny prawnej przedmiotowej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Raciąż zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 14 listopada 2025 r. znak: WP-I.4131.233.2025.

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia należy wskazać, iż 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 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.

Na wstępie uzasadnienia należy wskazać, że skoro Rada Gminy Raciąż zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr IX.53.2024 z **18 grudnia 2024 r.**, **to zastosowanie w sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym po 24 września 2023 r.**, tj. po wejściu w życie ustawy zmieniającej.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. 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, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a poprzedzające 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 gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę (opcjonalnie dokonywania zgłoszeń). Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i ust. 3) oraz rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, § 4 i § 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Stosownie do wymogów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, iż zamieszczanie w treści planu, norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie, normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;*”. Konkretyzację ww. przepisu odnajdziemy w § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego zawierają określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Wskazaną dyspozycję należy przy tym rozpatrywać przez pryzmat przepisu:

- § 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym: „*Użyte w rozporządzeniu określenia oznaczają: (...) 4) nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów - określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy;*
- § 2 pkt 5 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym: „*Użyte w rozporządzeniu określenia oznaczają: (...) 5) elementy zagospodarowania przestrzennego - w szczególności osie i punkty widokowe, dominanty kompozycji przestrzennej, a także charakterystyczne obiekty.*”.

Skoro zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych, to nie powinien wprowadzać ustaleń nie wyrażających żadnych norm prawnych, czy też sformułowań pozostających w sprzeczności z innymi regulacjami, a także uregulowań wykraczających poza zakres kompetencji określonej w przepisach ustawy o p.z.p., a także uregulowań wykraczających poza zakres kompetencji określonej w przepisach ustawy o p.z.p.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie doszło do powstania wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej planu miejscowego z jego częścią graficzną.

Z treści ustaleń § 9 uchwały wynika bowiem, iż: „*W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, wyznacza się strefę ochronną istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV, o szerokości 14,0 m, po 7,0 m od osi linii w obu kierunkach, do czasu rozbiórki lub przebudowy, w tym skablowania, na terenie której obowiązują ustalenia przepisów odrębnych, w tym dotyczących bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.*”, **podczas gdy jednocześnie z legendy rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały**, do grupy obowiązujących oznaczeń zakwalifikowano: *strefę ochronną istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV*.

Jednocześnie podkreślić należy, iż Rada Gminy Raciąż nie miała podstaw prawnych do wprowadzenia w planie miejscowym ustaleń dotyczących likwidacji opisanej powyżej strefy ochronnej od linii elektroenergetycznej SN 15kV, wraz z ograniczeniami w jej użytkowaniu, albowiem każda zmiana planu miejscowego, co do ustalonych w tym planie ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany tego planu.

Zgodnie z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego. 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. W tym przypadku doszło do pominięcia procedury sporządzania i uchwalania zmiany planu miejscowego w trybie art. 27 ustawy o p.z.p., która powinna być zapoczątkowana podjęciem stosownej uchwały intencyjnej, a następnie kontynuowana przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończona uchwaleniem odpowiedniej zmiany planu miejscowego.

Jeżeli zatem stwierdzona zostanie faktyczna potrzeba likwidacji linii (np. w związku z jej przełożeniem, bądź skablowaniem), wraz z ustalonym w planie miejscowym pasem ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, 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*). **W związku z powyższym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności części ustaleń zawartych w § 9 uchwały.**

W kontekście powyższych „ustaleń” należy zauważyć, że na mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o p.z.p. szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, a także zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, należą do obowiązujących ustaleń planu miejscowego.

Tymczasem w ustaleniach zawartych w § 9 w odniesieniu do napowietrznej linii energetycznej 15 kV, określono strefę ochronną w odległości 7 m od osi w każdą stronę, przy jednoczesnym dopuszczeniu jej likwidacji, co oznacza możliwość zmiany ustaleń planu miejscowego poza trybem określonym w art. 27 ustawy o p.z.p.

W kontekście powyższych ustaleń należy zauważyć, że wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 11 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym wspomniane zasady zawierają: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej

wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych, określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

Z kolei stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, o których mowa art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak i części graficznej. Otóż stosownie do wymogów ww. rozporządzenia, standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest również określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie dodatkowych obowiązków nie wynikających z obowiązujących przepisów a także z pominięciem trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 7, pkt 9 i pkt 10 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajęł m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11). W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Raciąż, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji.

Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Stosownie do wcześniej zawartych wyjaśnień, przytoczone powyżej zapisy planu miejscowego, wykraczają poza dopuszczalny zakres ustaleń planu określony zarówno w ustawie o p.z.p., jak też w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o naruszeniu, w istotny sposób, zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały, w wadliwej części.

Kwestionowane powyżej przepisy uchwały w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym, naruszono w sposób istotny zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu.

Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania bliżej nie określonych zgód, odstępstw, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, czy też w tym przypadku dopuszczenia zmniejszenia strefy ochronnej bez zmiany planu, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 7, ust. 9 i ust. 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8, pkt 10 i pkt 11, § 7 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W judykaturze, poglądy zbieżne z ww. stanowiskiem nadzoru podzielono, m.in. w orzeczeniach:

- NSA z 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 124/11;
- WSA we Wrocławiu z 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13;
- WSA w Warszawie z 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13;

- WSA w Warszawie z 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- WSA w Warszawie z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1783/13;
- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w ww. wyroku z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 wskazał, iż: *„Ustalenia te wykraczają poza przyznane kompetencje do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, określone w art. 15 ust 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Doprecyzowanie tej kompetencji znajduje odzwierciedlenie w § 4 pkt 9 rozporządzenia. Kompetencja ta sprowadzać powinna się do określenia układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Fakt nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, czy dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wskazuje na przekroczenie granic kompetencji Rady Miasta Głinojeck w zakresie dopuszczalnego zakresu regulacji w planie miejscowym - art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Kompetencja przewidziana w tym przepisie nie obejmuje m. in. możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, czyli jego ustawowych kompetencji, określonych przede wszystkim w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1984 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260)”*.

Również WSA w Warszawie, w wyroku z 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 stwierdził, iż *„Fakt nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, czy dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wskazuje na przekroczenie granic kompetencji Rady Miasta Głinojeck w zakresie dopuszczalnego zakresu regulacji w planie miejscowym - art. 15 ust 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. W tym miejscu Sąd pragnie zaznaczyć, że niedopuszczalne jest uzyskanie zgody zarządcy drogi publicznej na podstawie zapisów w planie miejscowym. Zgoda ta wydawana jest w oparciu o art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260). Tymczasem uregulowanie zawarte w planie miejscowym wkracza bezpodstawnie w materię rangi ustawowej i bezprawnie modyfikuje zakres zadań zarządców dróg”*.

Ilekoć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zgody, opinii (zezwoleń lub dokonania uzgodnień) lub uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, czy też dopuszcza stosowanie odpowiednich odstępstw wprost o tym stanowi

w ustawie. Zadania właściwych organów określone są w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

W tym miejscu uzasadnienia należy jeszcze raz podkreślić, że zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej, a zamieszczanie w treści planu, norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie, normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Powyższe oznacza zatem, że w treści planu miejscowego nie można zawierać zapisów nienormatywnych, w tym dotyczących zmniejszenia ustalonej w nim strefy ochronnej linii energetycznej. Tymczasem ustalenia, o których mowa w § 9 uchwały, zostały wydane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego, co narusza ww. przepisy, a tym samym zasady sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną 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;*”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, iż: „*ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych,*”.

Jednocześnie ustawodawca, w ramach przepisu art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p.: „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 35) "**udziale powierzchni zabudowy**" - należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonyj po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na: a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,*”.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika obowiązek określenia **udziału powierzchni zabudowy**, to obowiązkiem Rady Gminy Raciąż było

sformułowanie tych ustaleń w zgodzie z legalną definicją określoną w art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p. Tymczasem w ramach ustaleń § 14 pkt 6 sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Dla terenu produkcji energii, oznaczonego na rysunku planu symbolem IPE, ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 6) maksymalny udział powierzchni zabudowy: 30%, z zastrzeżeniem iż do powierzchni zabudowy nie wlicza się powierzchni instalacji fotowoltaicznych;”.*

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że Rada Gminy Raciąż nie posiada kompetencji do modyfikowania legalnych definicji stworzonych na potrzeby ustawy o p.z.p., poprzez wprowadzenie jakichkolwiek zastrzeżeń, lecz zobowiązana jest do ich stosowania wprost w brzmieniu wynikającym z przepisu art. 2 pkt 35 lit. a w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zaś wadliwie poczynione ustalenie w tym zakresie wymagają stwierdzenia nieważności.

Jednocześnie należy zauważyć, iż jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, jest jego sporządzenie zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym, co wynika wprost z konstytucyjnej zasady hierarchiczności źródeł prawa (*vide* art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP).

W kontekście przedmiotu regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi

w akcie niższego rzędu. **Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.**

W granicach obszaru objętego planem miejscowego, w ramach terenu oznaczonego symbolem 1L, stwierdzono występowanie lasów, w związku z czym obok ogólnej normy zawartej w art. 1 ust. 2 pkt 3 lit. b ustawy o p.z.p. obligującej przy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do uwzględnienia wymagań ochrony środowiska, w tym ochrony gruntów rolnych i leśnych, niezbędne jest również stosowanie przepisów ustawy o:

- lasach z 28 września 1991 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 567);
- ochronie gruntów rolnych i leśnych z 3 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 82).

Zgodnie z 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.*”.

Z kolei zgodnie z 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; pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych, przy czym w ramach regulacji zawartej w art. 4 pkt 21 ustawodawca zdefiniował legalną definicję urządzeń turystycznych nadając temuż przepisowi następujące brzmienie: „*Ileokroć w ustawie jest mowa o: (...) 21) urządzeniach turystycznych - rozumie się przez to parkingi, pola biwakowe, wieże widokowe, kładki, szlaki turystyczne (ścieżki dydaktyczne) i miejsca widokowe;*”.

Tymczasem Rada Gminy Raciąż w ramach ustaleń zawartych w § 15 sformułowała ustalenia w następującym brzmieniu: „*Dla terenu lasu, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1L, ustala się następujące zasady oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: 1) przeznaczenie: teren lasu; 2) nakaz prowadzenia gospodarki leśnej zgodnie z planem urządzenia lasów; 3) dopuszczenie lokalizacji tablic informacyjnych; 4) zakaz lokalizacji obiektów budowlanych, w tym nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej.*”, przy czym w § 2 pkt 5 uchwały zdefiniowała pojęcie tablicy informacyjnej, rozumianej, jako element systemu informacji gminnej, informacji turystycznej, przyrodniczej, historycznej lub edukacji ekologicznej.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż skoro plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi z zakresu lasów oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych to tereny leśne dla których

właściwy organ nie wyraził zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele inne niż leśne (*quod vide* art. 7 ust. 1, art. 7 i ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych), musi pozostać lasem w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach. Powyższe oznacza, że możliwe jest co najwyżej prowadzenie działań związanych z ***gospodarką leśną***, w ich ustawowym znaczeniu nadanym na mocy legalnej definicji zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, rozumianą jako działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania - z wyjątkiem skupu - drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz produktów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu, przy czym ustawodawca w ramach przepisu art. 3 pkt 2 ustawy o lasach precyzuje również co należy rozumieć przez sformułowanie ***zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej***.

Należy zauważyć, iż w przepisie art. 3 pkt 2 ustawy o lasach brak wskazania dla możliwości realizacji tablic informacyjnych o których mowa w § 15 pkt 3 w związku z § 2 pkt 5 uchwały, przy czym w ramach tego przepisu ustawodawca dopuścił możliwość realizacji urządzeń turystycznych, których legalną definicję zawarto w art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Rada Gminy Raciąż, także w tym zakresie, nie ma możliwości definiowania oraz dopuszczenia możliwości realizacji innych obiektów, ani zamierzeń inwestycyjnych w granicach lasów, aniżeli te, które wskazał sam ustawodawca w ramach cytowanych powyżej przepisów. Jeżeli zatem dany rodzaj tablic informacyjnych wpisze się w ustawową definicję *urządzeń turystycznych*, to będzie można go realizować, w oparciu o przepis art. 3 pkt 2 ustawy o lasach w związku z art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przy czym powyższe nie może nastąpić w ramach aktu prawa miejscowego, lecz przesądzenia w tym zakresie zapadły w drodze decyzji ustawodawcy w ramach aktu hierarchicznie wyższego, z którym to przepisem sporządzany plan miejscowy ma być zgodny.

Analogiczne zarzuty dotyczą zapisu zawartego w § 15 pkt 2 uchwały, w ramach którego, w granicach jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1L wprowadzono nakaz prowadzenia gospodarki leśnej zgodnie z planem urządzenia lasów.

W tym miejscu należy zauważyć, iż ustawa o lasach w sposób kompleksowy reguluje zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową (*quod vide* art. 1 pkt 1 ustawy o lasach). Zgodnie z art. 7 ust. 1 ww. ustawy trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu, przy czym definicję:

- ***planu urządzenia lasu***, ustawodawca uregulował w ramach przepisu art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach, zgodnie z którą przez *plan urządzenia lasu* należy rozumieć

„podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej”;

- **uproszczonego planu urządzenia lasu**, ustawodawca uregulował w ramach przepisu art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o lasach, zgodnie z którą przez *uproszczony plan urządzenia lasu* należy rozumieć *„plan opracowywany dla lasu o obszarze co najmniej 10 ha, stanowiącego zwarty kompleks leśny, zawierający skrócony opis lasu i gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz podstawowe zadania dotyczące gospodarki leśnej”*.

Jeżeli zatem ustawodawca w ramach przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o lasach wskazuje, iż trwale zrównoważoną gospodarkę leśną, rozumianą jako *działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów (quod vide art. 6 ust. 1 pkt 1a ustawy o lasach)* **prowadzi się według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu**, to Rada Gminy Raciąż, w ramach aktu prawa miejscowego, nie tylko nie może regulować tej kwestii (brak upoważnienia ustawowego do regulacji w tym zakresie), a tym bardziej nie może modyfikować regulacji ustawowych zawężając ją jedynie planu urządzenia lasu.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że ustalenia zawarte w § 15 pkt 2 uchwały sformułowane zostały z naruszeniem kompetencji w tym zakresie a także z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co w konsekwencji, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność objęcia ich stwierdzeniem nieważności.

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 przede wszystkim do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, 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 XXI.113.2025 Rady Gminy Raciąż z 31 października 2025 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o nr ewid. 85, 86 w obrębie Lipa, gmina Raciąż”*, 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/