



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 marca 2025 r.

WP-I.4131.38.2025

Rada Gminy Lesznówola

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 161/XIII/2025 Rady Gminy Lesznówola z 27 lutego 2025 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębu Janczewice”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 3 ust. 3;
- § 11 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...) czasu likwidacji części (...)”;
- § 11 ust. 3;
- § 14 pkt 4 lit. e tiret drugie, w zakresie w jakim odnosi się do maksymalnej wysokości obiektów małej architektury;
- § 15 pkt 4 lit. e tiret drugie, w zakresie w jakim odnosi się do maksymalnej wysokości obiektów małej architektury;
- części graficznej, w tym zawartej w legendzie rysunku planu miejscowego, w zakresie oznaczenia graficznego określonego jako: „granica terenów górniczych”, w ramach oznaczeń graficznych stanowiących ustalenia przepisów odrębnych;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1P-U.

Uzasadnienie

Na sesji 27 lutego 2025 r. Rada Gminy Lesznówola podjęła uchwałę Nr 161/XIII/2025 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębu Janczewice”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „*ustawą zmieniającą*”.

Powyższą uchwałę doręczono drogą elektroniczną 4 marca 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Lesznawola z 4 marca 2025 r. znak: BRG.0711.10.2025.IG, zaś dokumentację z przebiegu prac planistycznych 7 marca 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Lesznawola z 3 marca 2025 r. znak: RUP.6721.1.19.2023.OSB, ID 263912.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Lesznawola zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 13 marca 2025 r., znak: WP-I.4131.38.2025.

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

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa,

graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

W tym miejscu należy wskazać, że skoro proces opiniowania i dokonywania uzgodnień został dokonany po 24 września 2023 r., zaś Rada Gminy Lesznówola zainicjowała proces sporządzania zmiany planu miejscowego uchwałą Nr 876/LXVIII/2023 z **21 września 2023 r.**, to zastosowanie w tej sprawie znajdzie przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i 4 ustawy zmieniającej.

Zgodnie zatem z treścią **art. 67 ust. 3 pkt 1** ustawy zmieniającej: „*3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) **przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6** ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy;*”, co oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się przepis art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r.

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 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. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdzono, iż część jej ustaleń wykracza poza zakres ustaleń możliwych do formułowania w ramach planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 i art. 15 ust. 3 ustawy o p.z.p., przy czym powyższe dotyczy ustaleń zawartych w:

- § 14 pkt 4 lit. e tiret drugie, w brzmieniu: „*Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej oznaczonego symbolem literowym MNW ustala się: (...) 4) zasady kształtowania zabudowy, zagospodarowania terenu oraz kształtowania ład przestrzennego: (...) e) maksymalna wysokość zabudowy: - dla wolnostojących budynków gospodarczych i garażowych - 6 m, - dla pozostałych budynków i obiektów budowlanych - 12,0 m,”;*
- § 15 pkt 4 lit. e tiret drugie, w brzmieniu: „*Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub usług oznaczonych symbolem literowym MNW-U ustala się: (...) 4) zasady kształtowania zabudowy, zagospodarowania terenu oraz kształtowania ład przestrzennego: (...) e) maksymalna wysokość zabudowy: - dla wolnostojących budynków gospodarczych i garażowych - 6 m, - dla pozostałych budynków i obiektów budowlanych - 12,0 m,”;*

sformułowano ustalenia dotyczące **maksymalnej wysokości wszystkich obiektów budowlanych**.

Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm.), **objektami budowlanymi są budynki, budowle oraz obiekty małej architektury**, co oznacza, iż ustalenia zawarte zarówno w § 14 pkt 4 lit. e tiret drugie, jak i w § 15 pkt 4 lit. e tiret drugie, w zakresie w jakim odnoszą się do maksymalnej wysokości obiektów małej architektury, **wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p.**

W tym miejscu należy zauważyć, 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 szyldów.

Organ nadzoru wskazuje, 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 zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie 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 (opcjonalnie jego zmiany) 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 niniejszej sprawie, gdyż proces sporządzania planu miejscowego został zainicjowany uchwałą Nr 876/LXVIII/2023 Rady Gminy Lesznówola **z 21 września 2023 r.** Podsumowując należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Gminy Lesznówola nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii, w odniesieniu do

wysokości obiektów małej architektury, które stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 Prawo budowlane stanowią obiekty budowlane, o których mowa w przywołanych powyżej ustaleniach.

W tym miejscu należy podkreślić, że formułując ustalenia w ramach uchwały w przedmiocie planu miejscowego lub jego zmiany, 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 ponownie 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 pozwalała 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 lub jego zmiana, 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 z uwagi na fakt, iż Rada Gminy Lesznów nie dokonała wyłączenia obiektów małej architektury przy formułowaniu ustaleń dotyczących maksymalnej wysokości zabudowy, a tym samym nie uwzględniła obecnego stanu prawnego wynikającego z aktualnego brzmienia art. 15 ustawy o p.z.p. Brak wyłączenia obiektów małej architektury z treści ww. ustaleń, wprost wpływa na komunikatywność i wykonalność przedmiotowego planu miejscowego, przy czym jednocześnie należy podkreślić, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jego komunikatywności), lecz stwierdzenie jego zgodności z przepisami prawa.

W związku z powyższym, przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 15 i art. 37a ust. 1 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”, z uwagi na brak wyłączenia maksymalnej wysokości obiektów małej architektury z ustaleń:

- § 14 pkt 4 lit. e tiret drugie;
- § 15 pkt 4 lit. e tiret drugie,

które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany planu miejscowego i oznacza konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały w tym zakresie.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż z ustaleń zawartych w ramach Rozdziału 3. pn. *Ustalenia ogólne dla całego obszaru* w ramach § 11 ust. 1 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „§ 11. Ustalenia szczegółowych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. 1. **Do czasu likwidacji części napowietrznej linii elektroenergetycznej o napięciu 110 kV obowiązuje pas technologiczny o szerokości 30 m (po 15 metrów w obie strony od osi linii przeznaczonej do likwidacji), dla którego obowiązują ustalenia, zakazy i nakazy zgodne z przepisami odrębnymi oraz normami dotyczącymi projektowania linii elektroenergetycznych.**”.

Jednocześnie z ustaleń zawartych w:

- § 3 uchwały, rugujących kwestie obowiązujących i informacyjnych oznaczeń graficznych zawartych w części graficznej;

- § 12 uchwały, określających sposoby i terminy tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
- § 23 uchwały, regulujących kwestie odnoszące się do infrastruktury technicznej z zakresu elektroenergetyki,

nie wynikają żadne regulacje nakładające obowiązek likwidacji, przeniesienia, bądź skablowania napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV.

Również z legendy dołączonej do rysunku planu wynika, iż zarówno oznaczenie graficzne *projektowanej kablowej linii elektroenergetycznej 110 kV*, jak i *napowietrznej linii elektroenergetycznej o napięciu 110 kV przeznaczonej do likwidacji*, zostały zakwalifikowane w grupie oznaczeń graficznych **mających jedynie charakter informacyjny**. Powyższe znajduje również potwierdzenie w ramach § 3 ust. 4 w związku z § 3 ust. 2 i 3 uchwały.

Tym samym należy stwierdzić, iż **z jednej strony doszło do powstania wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej planu miejscowego, a także sprzecznych ustaleń tekstu planu z rysunkiem**, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), z którego wynika, że: „2. *Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.*”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: *W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.*;

- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.* (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym *Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.* (publ. LEX 1070339);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06,
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: *Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.* (publ. LEX 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt

IV SA/Po 256/13;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *Cześć graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami

Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Jednocześnie Rada Gminy Lesznówola nie miała podstaw prawnych do wprowadzenia w planie miejscowym, ustaleń dotyczących regulacji likwidacji strefy ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie od linii elektroenergetycznej 110kV, bowiem każda zmiana co do ustalonych w planie miejscowym 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 którejś 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 zmniejszenia ustalonych w planie stref ochronnych, 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 uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w § 11 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...) czasu likwidacji części (...)”.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że stosownie do ustaleń:

- § 3 ust. 3 sformułowano ustalenia, w brzmieniu: „3. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami przepisów odrębnych: **1) granica terenów górniczych.**”;
- § 11 ust. 3 sformułowano ustalenia, w brzmieniu: „3. Część terenu położona jest **w granicy terenów górniczych** (złóże kruszywa naturalnego „Janczewice 2”) **dla których obowiązują ustalenia, zakazy i nakazy zgodne z przepisami odrębnymi.**”;
- § 17 pkt 1 lit. a sformułowano ustalenia, w brzmieniu: „**Dla terenu produkcji lub usług oznaczonego symbolem literowym P-U ustala się: 1) przeznaczenie terenu: a) przeznaczenie podstawowe: - zabudowa produkcyjna, - zabudowa usługowa, - rzemiosło, - składy, magazyny, - na terenie górniczym - eksploatacja kruszywa metodą odkrywkową oraz obiekty i urządzenia niezbędne przy eksploatacji złóż.**”.
- części graficznej, w ramach terenu oznaczonego symbolem 1P-U, oznaczono „**granicę terenów górniczych**”, w ramach oznaczeń graficznych stanowiących ustalenia przepisów odrębnych.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do dyspozycji:

- art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1290): „W rozumieniu ustawy: (...) **5) obszarem górniczym - jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji;**”;
- art. 6 ust. 1 pkt 15 ustawy Prawo geologiczne i górnicze: „W rozumieniu ustawy: (...) **15) terenem górniczym - jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego;**”.
- art. 6 ust. 1 pkt 18 ustawy Prawo geologiczne i górnicze: „W rozumieniu ustawy: (...) **18) zakładem górniczym - jest wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobywaniem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego**

- magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje;”;*
- art. 6 ust. 1 pkt 19 ustawy Prawo geologiczne i górnicze: „*W rozumieniu ustawy: (...) 19) **złożem kopaliny** - jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą*”.

Z przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze wynika zatem, iż działalność w zakresie poszukiwania, rozpoznawania złóż kopalin i ich wydobywania, może być wydawana po uzyskaniu koncesji wydanym przez właściwy organ na podstawie art. 22 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, przy czym zgodnie z art. 32 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy, **koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża, wyznacza również granice obszaru i terenu górniczego, przy zastrzeżeniu, iż podstawą wyznaczenia granic obszaru górniczego i terenu górniczego jest dokumentacja geologiczna i odpowiednio projekt zagospodarowania złoża albo plan zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla.** Tym samym organ nadzoru stwierdza, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może przesądzać o granicach projektowanego obszaru i terenu górniczego, bez uprzedniego uzyskania właściwej koncesji, nie wiadomo bowiem, czy w ogóle, a jeśli tak to jakie granice będą ustanowione.

Organ nadzoru na podstawie Systemu Gospodarki i Ochrony Bogactw Mineralnych „MIDAS”, prowadzonym przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy ustalił, iż w granicach terenu oznaczonego symbolem 1P-U znajduje się złoże kopaliny pn. *Janczewice 2 KN 15853*, przy czym w odniesieniu do ww. złoża brak informacji na temat ustanowienia terenu górniczego.

W tym miejscu wskazać również należy, iż w sytuacji stwierdzenia, iż w granicach obszaru objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ustanowiony został teren górniczy, to obowiązaniem organu wykonawczego Gminy Lesznówola było, na mocy art. 17 pkt 6 lit. b tiret szóste ustawy o p.z.p., było uzgodnienie projektu planu miejscowego z właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych. Tymczasem w dokumentacji z prac planistycznych brak jakiegokolwiek uzgodnienia z właściwym organem w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru zawiadamiając o wszczęciu postępowania nadzorczego, zobowiązał do udzielania informacji w tym zakresie.

Pismem z 17 marca 2024 r. znak: RUP.6721.2.19.2023.OSB (ID: 269769) Wójt Gminy Lesznówola wskazał, iż:

- „(...) **granica terenów górniczych została wprowadzona na podstawie Zarządzenia Zastępczego Wojewody Mazowieckiego z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia obszarów udokumentowanych złóż kopalin do studium uwarunkowań i kierunków**

zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola, które wprowadziło w formie tekstowej i graficznej w miejscowości Janczewice „złoża kruszywa naturalnego Janczewice 2 (...)”;

- „(...) **przedmiotowy plan miejscowy nie był uzgadniany z właściwym organem nadzoru górniczego, o którym mowa w art. 17 pkt lit. b tiret piąte ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...)**”.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż Zarządzenie Zastępcze Wojewody Mazowieckiego z 18 listopada 2015 r., wydane zostało na podstawie obowiązującego wówczas przepisu art. 96 ust. 1 i ust. 8 oraz art. 208 ust. 2 i ust. 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze i dotyczyło m.in. udokumentowanego złoża kopaliny tj. złoża kruszywa naturalnego „Janczewice 2” w miejscowości Janczewice. Zostało ono wprowadzone zastępczo za organa Gminy Lesznówola do obowiązującego wówczas Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola. **Samo ujawnienie w planie miejscowym złoża kopalin w studium nie jest tożsame**

z ustanowieniem terenów górniczych, co wynika wprost z przytoczonych powyżej przepisów.

Należy przy tym zauważyć, iż zgodnie z art. 95 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze udokumentowane złoża kopalin, podlegają ochronie w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, na zasadach określonych w ustawie i w przepisach ustawy o p.z.p., w celu zabezpieczenia możliwości ich eksploatacji lub wykorzystania. Powyższe oznacza, iż formułując ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się występowanie złóż oraz struktur oraz potrzebę zapewnienia możliwości ich wydobywania lub wykorzystania. Ustalenia w tym zakresie oznaczają zatem takie ukształtowanie treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które zapewnia ochronę złoża, w tym jego dostępność dla eksploatacji w przyszłości.

W tym miejscu zaznaczyć także należy, iż kwestia konieczności uwzględnia złóż kopalin, uregulowania szczegółowo w ramach przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze, została skorelowana z przepisami ustawy o p.z.p., w tym m.in. wynikającymi z:

- art. 1 ust. 2 pkt 3, zgodnie z którym, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska, w tym ochrony złóż kopalin;
- art. 15 ust. 2 pkt 7, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów;

- art. 15 ust. 2c, zgodnie z którym, w planie miejscowym uwzględnia się obszar, na którym znajdują się udokumentowane złoża kopaliny, wskazując nazwę złoża kopaliny a także granicę występowania złoża kopaliny.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że kwestia dotycząca udokumentowanych złóż kopalin została również uregulowana w ramach przepisów ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, z późn. zm.) zgodnie, z którymi zasady zrównoważonego rozwoju, a także ochrony środowiska, w tym złóż kopalin, stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przy czym w planie tym określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami, przywracania środowiska do właściwego stanu oraz zachowania dostępności do złóż kopalin (*vide* art. 71 ust. 1 i art. 71 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska).

Co więcej, w ramach przepisu art. 72 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ww. ustawy, nałożono obowiązek formułowania ustaleń, które zapewnią warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami, a także uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż, których to wymagania określa się na podstawie opracowania ekofizjograficznego.

Przedmiotowy plan miejscowy, nie uwzględnia wskazanych powyżej przepisów, przy czym co istotne pojęcie *teren górniczy*, nie jest tożsamy z pojęciem *złoże kopaliny*.

Powyższe oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania, w związku z naruszeniem przepisów, o których mowa w:

- art. 1 ust. 2 pkt 3, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2c ustawy o p.z.p.;
- art. 6 ust. 1 pkt 5, pkt 15 i pkt 19; art. 22, art. 32 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy Prawo geologiczne;
- art. 71 ust. 1, art. 71 ust. 2 pkt 1, art. 72 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności całej jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1P-U w granicach którego faktycznie występuje udokumentowane złoże kopalin wymagające ujawnienia, a także wszelkich regulacji odnoszących się nieistniejącego, w ramach obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym, terenu górniczego.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1, art. 27 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, jak i istotnego naruszenia trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć

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

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach*

prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 161/XIII/2025 Rady Gminy Lesznów z 27 lutego 2025 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznów dla części obrębu Janczewice”, 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/