



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 21 stycznia 2026 r.

WP-I.4131.278.2025

Rada Gminy w Nowej Suchej

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 XVI/99/2025 Rady Gminy w Nowej Suchej z 16 grudnia 2025 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowa Sucha, obejmującego część obrębów: Kazimierzów, Kurdwanów, Nowy Białynin, Stary Dębsk i Stary Kozłów”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 15 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) do czasu skablowania istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych (...)”;
- § 16 ust. 2 pkt 2 lit. d, w zakresie sformułowania: „(...) w przypadku ich skablowania, ograniczenia, o których mowa w §15 przestają obowiązywać,”;
- § 18 ust. 1 pkt 2 lit. d, w zakresie sformułowania: „(...) minimalna 0,1 – (...)”;
- § 19 ust. 1 pkt 5 lit. d tiret drugie, w zakresie sformułowania: „(...) minimalna 0,1 – (...)”;
- § 20 ust. 1 pkt 4 lit. d, w zakresie sformułowania: „(...) minimalna 0,1 – (...)”;
- § 21 ust. 1 pkt 2 lit. d, w zakresie sformułowania: „(...) minimalna 0,1 – (...)”;
- części tekstowej i graficznej w zakresie terenu oznaczonego symbolem 9U-PP-PEF.

Uzasadnienie

Na sesji 16 grudnia 2025 r. Rada Gminy w Nowej Suchej podjęła uchwałę Nr XVI/99/2025 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowa Sucha, obejmującego część obrębów: Kazimierzów, Kurdwanów, Nowy Białynin, Stary Dębsk i Stary Kozłów”.

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.*”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru dwukrotnie: 23 grudnia 2025 r. za pomocą systemu eDoreczenia oraz 30 grudnia 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Nowa Sucha z 19 grudnia 2025 r. znak: OR.0711.31.2025 r.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Gminy w Nowej Suchej zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 9 stycznia 2026 r., znak: WP-I.4131.278.2025, w którym m.in. wezwano do doręczenia dokumentacji z przebiegu prac planistycznych, a także złożenia wyjaśnień odnośnie ustaleń planistycznych.

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. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej. 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 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 zauważyć, iż skoro **Rada Gminy w Nowej Suchej zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego** na podstawie uchwały Nr XLVIII/375/2023 z **7 września 2023** r., zaś Wójt Gminy Nowa Sucha pismem z 22 maja 2024 r, znak: GP.6721.1.11.2024 wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie przedmiotowego projektu planu miejscowego **to zastosowanie w sprawie znajdą przepisy art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 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”, zgodnie z którymi: „*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; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.*”.

Biorąc pod uwagę powyższe, w niniejszej sprawie znajdzie zastosowanie m.in. przepis **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*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;*”.

Jednocześnie na zasadzie fakultatywności, w ramach art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy o p.z.p. ustawodawca w *zależności od potrzeb* dopuścił możliwość określenia **maksymalnej intensywności zabudowy, przy czym przez:**

- **intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - zgodnie z art. 2 pkt 31 lit. a ustawy o p.z.p.;
- **NADZIEMNA intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - zgodnie z art. 2 pkt 32 lit. a ustawy o p.z.p.;
- **udział powierzchni zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - zgodnie z art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p.

Tymczasem, wbrew ww. przepisom, sformułowano ustalenia w:

- § 18 ust. 1 pkt 2 lit. d, w brzmieniu: „1. Dla terenu usług, oznaczone symbolem: 1U, ustala się: (...) 2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) **d) intensywność zabudowy: minimalna 0,1 - maksymalna 1,6,**”;
- § 19 ust. 1 pkt 5 lit. d, w brzmieniu: „1. Dla terenów usług lub produkcji przemysłowej lub elektrowni słonecznej oznaczonych na symbolami: 1U-PP-PEF, 2U-PP-PEF, 3U-PP-PEF, 4U-PP-PEF, 5U-PP-PEF, 6U-PP-PEF, 7U-PP-PEF, 8U-PP-PEF, 9U-PP-PEF, 10U-PP-PEF, 11U-PP-PEF, 12U-PP-PEF, 13U-PP-PEF, ustala się: (...) 5) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) **d) intensywność zabudowy: - dla terenu 9U-PP-PEF: minimalna 0,1 - maksymalna 2,8, - dla pozostałych terenów: minimalna 0,1 - maksymalna 2,4,**”;
- § 20 ust. 1 pkt 4 lit. d, w brzmieniu: „1. Dla terenów usług lub produkcji przemysłowej lub elektrowni słonecznej oznaczonych na symbolami: 1U-PP, ustala się: (...) 4) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) **d) intensywność zabudowy: minimalna 0,1 - maksymalna 2,4,**”;
- § 21 ust. 1 pkt 2 lit. d, w brzmieniu: „1. Dla terenu zabudowy zagrodowej oznaczonego na rysunku planu symbolem: 1RZM, ustala się: (...) 2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) **d) intensywność zabudowy: minimalna 0,1 - maksymalna 0,6,**”;

podczas gdy z art. 15:

- ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że w planie obowiązkowo należy ustalić **maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy;**

- **ust. 3 pkt 11 ustawy o p.z.p. wynika, że w planie fakultatywnie ustalić można co najwyżej maksymalną intensywność zabudowy.**

Powyższe oznacza, iż ustalenia uchwały, w zakresie w jakim określają minimalną intensywność zabudowy, wykraczają poza zakres regulacji planu miejscowego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. **Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu.** Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

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 (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i ust. 3) oraz w, mającym zastosowanie w niniejszej sprawie, 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 powtórzenia lub 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.

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 w Nowej Suchej, 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 orzecnictwie 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 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*”.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”: „*Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.*”.

Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „*Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.*”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „*W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.*”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „*W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.*”.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że w kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego 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 obliguje 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 judykaturze w sposób bezsporny wskazuje się na pozycję aktów prawa miejscowego w hierarchii aktów prawa miejscowego wskazując, że uchwały organów samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa, muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi (tak też m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2010 r. w sprawie sygn. akt I OSK 738/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W tym kontekście za niedopuszczalne uznać należy ustalenie minimalnej intensywności zabudowy, o której mowa w ustaleniach: § 18 ust. 1 pkt 2 lit. d, § 19 ust. 1 pkt 5 lit. d tiret drugie, § 20 ust. 1 pkt 4 lit. d oraz w § 21 ust. 1 pkt 2 lit. d uchwały.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru stwierdza także, iż przy jej podejmowaniu doszło do powstania wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej planu miejscowego z jego częścią graficzną, przy czym powyższe dotyczy ustaleń zawartych w:

- § 15 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy ustala się: (...) 5) strefa ochronna od napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia SN 15kV o szerokości po 7,5 m od osi przewodu w obie strony;*”;
- § 15 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy ustala się: (...) 6) do czasu skablowania istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych zakaz lokalizowania budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na stały pobyt ludzi oraz zieleni wysokiej w pasie technologicznym napowietrznych linii elektroenergetycznych.*”;
- § 16 ust. 2 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „*2. W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: (...) 2) dopuszcza się: d) przebudowanie istniejących napowietrznych linii średniego napięcia, zaznaczonych na rysunku planu, na linie kablowe; w przypadku ich skablowania, ograniczenia, o których mowa w §15 przestają obowiązywać.*”;

podczas gdy jednocześnie z:

- treści § 7 ust. 2 pkt 3 uchwały wynika, że: „*2. Następujące oznaczenia graficzne odzwierciedlają ustalenia przepisów odrębnych: (...) 3) strefy ochronne od napowietrznych linii elektroenergetycznych;*”;

- legendy rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, w grupie oznaczeń określonych jako „strefy ochronne” zakwalifikowano: *strefy ochronne od napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia SN 15 kV*, zgodnie z poniższym oznaczeniem:



STREFY OCHRONNE OD NAPOWIETRZNYCH LINII ELEKTROENERGETYCZNYCH ŚREDNIEGO NAPIĘCIA SN 15kV

W kontekście powyższych ustaleń wskazać należy, że Rada Gminy w Nowej Suchej 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 ustaleń zawartych w:**

- § 15 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) do czasu skablowania istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych (...)”;
- § 16 ust. 2 pkt 2 lit. d, w zakresie sformułowania: „(...) w przypadku ich skablowania, ograniczenia, o których mowa w §15 przestają obowiązywać”.

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 ramach cytowanych powyżej ustaleń w odniesieniu do napowietrznej linii energetycznej 15 kV, określono strefę ochronną w odległości 7,5 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 zajął 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 w Nowej Suchej, 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''.*

Ilekcroć 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 § 15 pkt 6 i § 16 ust. 2 pkt 2 lit. d 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.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, którą ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Zauważyć przy należy, iż w ramach zawartych w ustawie zmieniającej przepisów intertemporalnych kluczowe znaczenie mają zapisy zawarte w:

- art. 64 ust. 2, w brzmieniu: „*Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy.*”;
- art. 65 ust. 1, w brzmieniu: „*1. **Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.***”;
- art. 67 ust. 3 pkt 2 i 4, w brzmieniu: „*3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: (...) 2) przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: **a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium**; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.*”.

– 2)

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 30 czerwca 2026 r., Studium zachowuje swą moc obowiązującą zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p., w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r. Jednocześnie przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. dotyczące stwierdzenia zgodności planu ze Studium, bądź stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym nie naruszają ustaleń Studium (zarówno na etapie sporządzania projektu planu, jak i podjęcia przez Radę Gminy Stare Babice uchwały końcowej), **co do zasady, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym**, co oznacza, że sporządzany a następnie uchwalany plan miejscowy ma być zgodny (dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r.), bądź niesprzeczny z ustaleniami Studium.

Ustawodawca w ramach przepisów przejściowych, o których mowa w art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej, przewidział jednak dwa wyłączenia. Pierwsze z nich dotyczy przypadku w ramach, którego sporządzany jest plan miejscowy, w którym przewiduje się ***lokalizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych***. W takim przypadku od 24 września 2023 r. przepisu obligującego do sporządzenia planu miejscowego zgodnie, bądź bez naruszenia ustaleń Studium, nie stosuje się, co ustawodawca zwerbalizował w sposób jednoznaczny w ramach stwierdzenia zawartego w art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. a ustawy zmieniającej, używając sformułowania: „**których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy**”, przy czym powyższe nie dotyczy przypadku, w którym przewidziano również inne rozwiązania przestrzenne, jak ma to miejscowe w niniejszej sprawie.

Drugi z wyjątków, opisany został w ramach art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej dotyczy sporządzenia i uchwalenia planu miejscowego **WYŁĄCZNIE w zakresie lokalizacji inwestycji celu publicznego**. Powyższy wyjątek dotyczy zatem sporządzenia planu miejscowego **wyłącznie** w przypadku lokalizacji inwestycji celu publicznego, przez które to inwestycje, stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, **stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.)**.

Zgodnie z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami: „*Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są: 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe*

oraz ich budowa i utrzymanie; 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń; 1c) wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie; 1d) wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie; 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń; 2a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla; 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania lub ich wykorzystania w instalacji odnawialnego źródła energii wytwarzającej biogaz w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2023 r. poz. 1436, 1597, 1681 i 1762); 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; 4a) budowa oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1050 i 2687) wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy; 4b) budowa, przebudowa i utrzymanie elektrowni szczytowo-pompowej oraz inwestycji towarzyszącej w rozumieniu odpowiednio art. 2 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1113); 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego; 6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm.), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych; 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych

przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług; 7) budowa, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, w tym wynikające z umów lub porozumień międzynarodowych, a także na potrzeby ochrony granicy państwowej lub zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw; 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla; 8b) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie wodoru; 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy; 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; 9c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa; 9d) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt; 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.”.

Innym słowy sporządzany plan miejscowy **wyłącznie i wprost, musi realizować cele określone w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co oznacza, że w przypadku, w którym dopuszczona jest realizacja innych, enumeratywnie nie określonych w ww. przepisie, przedsięwzięć, to taki plan miejscowy musi być odpowiednio zgodny, bądź nie naruszać ustaleń Studium.**

Co więcej istotą odstąpienia od owej zgodności, bądź nienaruszalności **jest drugi warunek** określony w przepisie art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej, tj. **warunek utraty mocy przez Studium**, co w praktyce oznacza, że przepisu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. nie stosuje się dopiero w sytuacji utraty mocy obowiązującej Studium. W takim przypadku możliwe jest sporządzenie planu miejscowego z pominięciem ww. przepisów odnoszących się do stwierdzenia zgodności, bądź nienaruszalności Studium, lecz wyłącznie w sytuacji gdy plan miejscowy sporządzany jest wyłącznie dla potrzeb realizacji celu publicznego, w rozumieniu przepisów odrębnych z zakresu gospodarki nieruchomościami (art. 6).

Biorąc pod uwagę ww. przepisy stwierdzić należy, iż **w przedmiotowym przypadku zastosowanie znajdują przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w dotychczasowym brzmieniu, z wyłączeniem kwestii analizy ustaleń Studium pod kątem lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych.**

Mając na uwadze powyższe okoliczności organ nadzoru wskazuje, że dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium.

Wiążący charakter Studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie z zapisami studium** (...)*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń Studium (z zastrzeżeniem poczynionym we wcześniejszej części uzasadnienia). Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter Studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.) stanowiąc, iż zmiana Studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania Studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i Studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń Studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem Studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i Studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w Studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej Studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń Studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i Studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w Studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również **określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne**, co wynika wprost zarówno z przepisów § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), w oparciu o które sporządzono obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowa Sucha, przyjęte na podstawie uchwały Nr XLVII/359/2023 Rady Gminy w Nowej Suchej z 29 czerwca 2023 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowa Sucha, a które znalazło swoje potwierdzenie również w następczo obowiązującym § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405). Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też **ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy** (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12, publ. CBOSA).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w Studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym obszarze. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w Studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.

Tymczasem, analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia zawarte w:

- § 19 ust. 1 pkt 5 lit. a tiret pierwsze tekstu planu miejscowego, dotyczące maksymalnego udziału powierzchni zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 9U-PP-PEF,
 - § 19 ust. 1 pkt 5 lit. b tiret pierwsze tekstu planu miejscowego, dotyczące minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 9U-PP-PEF,
- pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Jak wynika bowiem z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, dla terenu usług lub produkcji przemysłowej lub elektrowni słonecznej, oznaczonego symbolem 9U-PP-PEF, określono w § 19 ust. 1 pkt 5 lit. a tiret pierwsze oraz § 19 ust. 1 pkt 5 lit. b tiret pierwsze tekstu planu miejscowego: „(...) 5) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) **maksymalny udział powierzchni zabudowy: - dla terenu 9U-PP-PEF: 70% powierzchni działki budowlanej (...)** b) **minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: - dla terenu 9U-PP-PEF: 10% powierzchni**

*działki budowlanej,” podczas gdy zgodnie z częścią graficzną Studium, stanowiącą załącznik nr 2 do uchwały Nr XLVII/359/2023 Rady Gminy w Nowej Suchej z 29 czerwca 2023 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowa Sucha, pn. Gmina Nowa Sucha. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Kierunki”, sporządzoną w skali 1:10000, teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 9U-PP-PEF, w Studium znajduje się w obszarze funkcjonalnym oznaczonym symbolem P/U dla którego, w ramach części III pn. Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego, Dział 2 pn. Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy nowa sucha oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (uwzględniając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), Rozdz. 2.2. pn. Ustalenia funkcjonalno-przestrzenne dla poszczególnych terenów, w tym wyłączonych z zabudowy, oraz wskaźniki dotyczące użytkowania i zagospodarowania terenów, w ramach punktu 7 przypisanego obszarowi funkcjonalnemu P/U (str. 60 tekstu Studium) wprost określono, iż: „**Procent powierzchni biologicznie czynnej nie powinien być mniejszy niż 20% powierzchni działki, a powierzchnia zabudowy nie powinna być większa niż 60% powierzchni działki budowlanej.**”*

Tymczasem, dla terenu oznaczonego w przedmiotowym planie miejscowym symbolem 9U-PP-PEF, maksymalny udział powierzchni zabudowy ustalono na poziomie 70%, zamiast określonego w Studium na maksymalnym poziomie 60%, zaś minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie 10%, zamiast określonego w Studium na minimalnym poziomie 20%.

Nie zasługuje przy tym na uwzględnienie stanowisko Wójta Gminy Nowa Sucha zawarte w piśmie z 13 stycznia 2026 r. znak: PP.6721.1.22.2024/25/26 stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego, w brzmieniu: „Zgodnie z zapisami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ujętymi w punkcie 12 „Ogólnych zasad” (str. 55-56), „W miejscowych planach należy określić dokładne parametry dotyczące powierzchni działek budowlanych, powierzchni terenu biologicznie czynnej i powierzchni zabudowy, intensywności zabudowy, zasad podziału terenów na działki oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, w tym wysokości budynków adekwatnie do istniejących warunków przestrzennych. Ze względu na skalę opracowania, dopuszcza się w planach miejscowych zmianę określonych parametrów, jeżeli analizy prowadzone w trakcie sporządzania planów miejscowych, wskażą taką zasadność”. Mając powyższy zapis na uwadze, na przedmiotowym terenie wprowadzono mniejszą powierzchnię biologicznie czynną, gdyż przeprowadzone analizy na etapie

sporządzania planu miejscowego nie wykazały, że zmniejszenie powierzchni negatywnie wpłynie na przedmiotowy teren i okolice.”.

W kontekście powyższego stanowiska należy zauważyć, iż parametry i wskaźniki określone w Studium przybierają mają wartości zarówno **minimalne, jak i maksymalne co oznacza, że przy uchwalaniu planu miejscowego mogą one przybrać inne wartości, które jednak nie przekraczają wartości określonych w Studium.**

Niejako na marginesie wskazać należy, iż w przekazanej dokumentacji z przebiegu prac planistycznych, brak jakichkolwiek analiz dotyczących określonego w planie miejscowym zarówno maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, jak i minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej.

Określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych) w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie z 14 września 2020 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 406/20, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 12 lutego 2013r. w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12, publ. CBOSA).

Powyższe oznacza, iż ustalenia zawarte odpowiednio w:

- § 19 ust. 1 pkt 5 lit. a tiret pierwsze tekstu planu miejscowego, dotyczące maksymalnego udziału powierzchni zabudowy,
- § 19 ust. 1 pkt 5 lit. b tiret pierwsze tekstu planu miejscowego, dotyczące minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej,

dla terenu oznaczonego symbolem **9U-PP-PEF**, sformułowane zostały z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z naruszeniem przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., co oznacza w tym przypadku, konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do całej jednostki terenowej oznaczonej symbolem **9U-PP-PEF**.

Wskazać bowiem należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że zarówno **określenie** minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, jak i maksymalnego udziału powierzchni zabudowy **należy do** obligatoryjnych elementów ustaleń planu miejscowego, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie jest możliwe obowiązywanie planu miejscowego bez tych wskaźników, zaś wskaźniki te, w związku z dyspozycją art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., nie może naruszać ustaleń Studium.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 w związku z art. 9 ust.4, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6,, pkt 7, pkt 9 i pkt 10, art. 20 ust. 1 oraz art. 27 ustawy o p.z.p., a także art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło zarówno do istotnego naruszenia zasad, jak i istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, również w związku z naruszeniami kompetencji co do stosownych regulacji w ramach planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w wadliwej 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 kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecnictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa*

materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub 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 XVI/99/2025 Rady Gminy w Nowej Suchej z 16 grudnia 2025 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowa Sucha, obejmującego część obrębów: Kazimierzów, Kurdwanów, Nowy Białynin, Stary Dębsk i Stary Kozłów*”, 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/