



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 12 maja 2022 r.

Poz. 5519

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.106.2022.MO**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 10 maja 2022 r.

dotyczy uchwały Nr 546/XLVIII/2022 Rady Miejskiej w Serocku z 30 marca 2022 r. „*w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Serock – obszar D, uchwalonego uchwałą Nr 410/XLVI/2014 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 27 stycznia 2014 roku*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 10 maja 2022 r.

WNP-I.4131.106.2022.MO

**Rada Miejska w Serocku**

ul. Rynek 21

05 – 140 Serock

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 546/XLVIII/2022 Rady Miejskiej w Serocku z 30 marca 2022 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Serock – obszar D, uchwalonego uchwałą Nr 410/XLVI/2014 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 27 stycznia 2014 roku”, w zakresie ustaleń § 2 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku zmienianego planu miejscowego symbolami: ZL1, ZL2, ZL3, ZL4 i ZC1 oraz terenów znajdujących się w odległości do 150 m od granic cmentarza ZC1, oznaczonych symbolami: MN/U4, MN/U5, MN/U7, MN/U8, U1, U2, U3, U4 i UZ/U2.

**Uzasadnienie**

Na sesji 20 marca 2022 r. Rada Miejska w Serocku podjęła uchwałę Nr 546/XLVIII/2022 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Serock – obszar D, uchwalonego uchwałą Nr 410/XLVI/2014 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 27 stycznia 2014 roku”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy

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

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Mając na uwadze powyższe oraz dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności rozstrzygnięć dokonywanych w planie miejscowym, 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, 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 została określona w art. 15 ustawy o p.z.p.

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.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. również każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. 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. 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 – 22 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).

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z ustaleniami pozostającymi w mocy. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część obowiązujących ustaleń planistycznych, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p.

Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmocniają wnioski z analizy art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Podczas sesji 30 czerwca 2017 r. Rada Miejska w Serocku podjęła uchwałę Nr 355/XXXIV/2017 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Serock – obszar D, uchwalonego uchwałą Nr 410/XLVI/2014 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 27 stycznia 2014 roku”. Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Z tytułu, z treści, jak też z podstawy prawnej tejże uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjętego uchwałą Nr 410/XLVI/2014 Rady Miejskiej w Serocku z 27 stycznia 2014 roku, opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 27 marca 2014 r. poz. 3027. Uchwała intencyjna została objęta rozstrzygnięciem nadzorczym Nr LEX-I.4131.215.2017.JZ z 1 sierpnia 2017 r. stwierdzającym jej nieważność w zakresie ustaleń zawartych w § 1 ust. 2 pkt 1.

Niniejsza zmiana planu miejscowego dotyczy zatem zakresu określonego w § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały przystąpieniowej, w brzmieniu: „2. Zakres zmiany obejmuje ustalenia planu: (...) 2) określające zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, zawarte w § 25 pkt 1) – 3) zmienianej uchwały.”.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 1 ust. 4 uchwały zmieniającej, w brzmieniu: „4. Zmiana planu obejmuje **cały obszar** obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą Nr 410/XLVI/2014 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 27 stycznia 2014 roku.”.

Biorąc pod uwagę fakt, że w granicach obszaru objętego zmienianą uchwałą znajdują się lasy oznaczone na rysunku planu symbolami: ZL1, ZL2, ZL3 i ZL4 oraz czynny cmentarz oznaczony na rysunku planu symbolem ZC1, to tym samym Rada Miejska w Serocku, w związku z dyspozycją

art. 15 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p., zobligowana była do uwzględnienia przepisów odrębnych, w tym przede wszystkim przepisów ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315), jak również ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672) i ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, z późn. zm.).

Organ nadzoru stwierdza, że w związku z wprowadzonymi zmianami dotyczącymi infrastruktury technicznej dotyczącymi **całego obszaru planu miejscowego**, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, nowelizującej dotychczasowy akt prawa miejscowego, doszło do naruszenia dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez nieuwzględnienie ww. przepisów odrębnych mających zastosowanie w przedmiotowej sprawie, w odniesieniu do terenów przeznaczonych w zmienianym planie pod lasy, oznaczonych symbolami: ZL1, ZL2, ZL3 i ZL4 oraz do terenu przeznaczonego pod cmentarz, oznaczonego symbolem ZC1 i terenów znajdujących się w odległości do 150 m od jego granic, oznaczonych na rysunku planu symbolami: MN/U4, MN/U5, MN/U7, MN/U8, U1, U2, U3, U4 i UZ/U2.

W § 2 pkt 3 uchwały zmieniającej ustalono bowiem, że: „*W uchwale nr 410/XLVI/2014 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 27 stycznia 2014 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Serock – obszar D, powiat legionowski, woj. Mazowieckie, wprowadza się następujące zmiany: (...) 3) w § 25 pkt 1 po lit. d dodaje się lit. e, w brzmieniu: „e) dopuszcza się możliwość zaopatrzenia w wodę z ujęć własnych, z zachowaniem wymagań wynikających z przepisów odrębnych”.*

Organ nadzoru wskazuje, że z uwagi na konieczność zachowania przy sytuowaniu cmentarzy odpowiednich wymogów sanitarnych upoważniono właściwego ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, w tym do określenia: szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, zakładów produkujących artykuły żywności, odległości cmentarza od źródeł ujęcia wody oraz wymagań co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze (*quod vide* art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Wypełnieniem tej normy jest rozporządzenie w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, które w § 1 ust. 1 wskazuje, że teren pod cmentarz

powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, zaś w § 3 ust. 1 stanowi, że: „**Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone**”.

Przytoczone powyżej przepisy mają na celu zagwarantowanie zachowania odpowiednich odległości od cmentarza niezależnie od tego, czy w pierwszej kolejności powstanie cmentarz, czy też zabudowa na pobliskich terenach i przepisy te są skorelowane z przepisami regulującymi kwestie planowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 7, 9 i 11 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów;
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Powyższe wynika także z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w szczególności zaś z wymogów określonych w § 4 pkt 7 odnoszących się do zawartości części tekstowej, jak i wymagań określonych dla części graficznej, o których mowa w § 7 pkt 6.

Wprowadzenie pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów – tzw. stref sanitarnych cmentarza, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych – jest ustaleniem obszarów, w których obowiązują szczególne warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

W § 17 uchwały zmienianej zawarto ustalenia w brzmieniu:

- „1. Ustala się obszar pośredniego oddziaływania cmentarza na środowisko o szerokości 500 m, w granicach wyznaczonych na rysunku planu.
2. Ustala się obszar bezpośredniego oddziaływania cmentarza na środowisko o szerokości 50 m, w granicach wyznaczonych na rysunku planu.

3. W obszarze, o którym mowa w ust. 1 ustala się zakaz sytuowania ujęć wody o charakterze zbiorników wodnych, służących jako źródło zaopatrzenia sieci wodociągowej w wodę do picia i potrzeb gospodarczych.
4. W obszarze, o którym mowa w ust. 2 ustala się zakaz budowy budynków mieszkalnych, zakładów żywienia zbiorowego, zakładów służących do produkcji lub przechowywania artykułów żywności oraz budowy studzien, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych.”.

Zgodnie z ustaleniami § 6 pkt 11 i 12 uchwały zmienianej: „Rysunek planu obowiązuje w zakresie ustaleń: (...) 11) granicy obszaru pośredniego oddziaływania cmentarza; 12) granicy obszaru bezpośredniego oddziaływania cmentarza;”.

Skoro w przytoczonych powyżej ustaleniach uchwały zmienianej ustalono zakaz budowy studzien służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych w obszarze o szerokości 50 m od granic cmentarza oraz zakaz sytuowania ujęć wody o charakterze zbiorników wodnych, służących jako źródło zaopatrzenia sieci wodociągowej w wodę do picia i potrzeb gospodarczych w obszarze do 500 m od granic cmentarza, to ustalenia § 2 pkt 3 niniejszej uchwały, dopuszczające możliwość zaopatrzenia w wodę z ujęć własnych, są z nimi sprzeczne, jak też naruszają przepisy odrębne, w tym § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, który wyłącza możliwość sytuowania indywidualnych ujęć wody w strefie 50 m i 150 m od granic cmentarza. Uwzględnienie bowiem tego przepisu oznacza, że na obszarze do 150 m od granicy cmentarza nie można dopuścić innego sposobu zaopatrzenia w wodę, niż sieć wodociągowa (wyrok NSA z 19 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1486/14).

Ustalenia § 17 uchwały zmienianej nie zostały objęte niniejszą zmianą, co oznacza, że z jednej strony obowiązuje zakaz sytuowania ujęć własnych wody w strefach, o których mowa w jej § 17, a z drugiej strony ujęcia te zostały dopuszczone uchwałą zmieniającą na całym obszarze tego planu, w tym także w strefie 150 m od granic cmentarza.

W związku z wprowadzoną zmianą, z planu nie wynika w jednoznaczny sposób możliwość sytuowania ujęć własnych wody na terenach w zasięgu do 150 m od granic cmentarza.

Należy przy tym wskazać, że powołując się w § 2 pkt 3 uchwały zmieniającej, na zachowanie przepisów odrębnych przy dokonaniu zmiany, o której mowa w jej § 25 pkt 1 lit. e, odwołano się do bliżej nie określonych przepisów, a więc nie określono, które przepisy będą miały zastosowanie w przedmiotowej sprawie.



Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że niniejsza zmiana, pomimo odwołania się do zachowania przepisów odrębnych, narusza dyspozycję § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, jak również wymogi art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7, 9 i 11 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Oznacza to naruszenie, w istotny sposób, zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności § 2 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku zmienianego planu miejscowego symbolami: ZC1 oraz terenów znajdujących się w odległości do 150 m od granic cmentarza ZC1, oznaczonych symbolami: MN/U4, MN/U5, MN/U7, MN/U8, U1, U2, U3, U4 i UZ/U2.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że § 1 ust. 4 uchwały zmieniającej, poprzez dopuszczenie sytuowania ujęć własnych wody na całym obszarze objętym zmienianym planem miejscowym, a więc również na terenach przeznaczonych pod lasy, oznaczonych symbolami: ZL1, ZL2, ZL3 i ZL4, narusza także przepisy ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Powyższe oznacza, że na terenach lasów dopuszczono realizację urządzeń infrastruktury technicznej nie związanych z gospodarką leśną, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy o lasach, zrehabilitowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Stosownie do art. 3 ustawy o lasach: „*Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.*”.

Urządzenia wodociągowe nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są one uznawane za grunty leśne w rozumieniu przepisów ustawy o lasach. Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r.

o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.), do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”.

Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028, z późn. zm.), urządzeniami wodociągowymi są ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych, studnie publiczne, urządzenia służące do magazynowania i uzdatniania wód, sieci wodociągowe, urządzenia regulujące ciśnienie wody.

Z powyższych przepisów wynika, że ujęcia wody nie są związane z gospodarką leśną, a zatem ich lokalizacja na gruntach leśnych związana jest ze zmianą ich przeznaczenia na cele nieleśne. Organ nadzoru wskazuje, że nie jest możliwa realizacja urządzeń infrastruktury technicznej, nie związanych z gospodarką leśną, na tych gruntach bez uzyskania wymaganej zgody na zmianę ich przeznaczenia.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również art. 4 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którym, przez przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, rozumie się przez to ustalenie innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każdy grunt leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W myśl ww. przepisów

grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (obecnie ministra właściwego do spraw środowiska) lub upoważnionej przez niego osoby, zaś *„pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”*. Wymóg uzyskania powyższej zgody wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., który stanowi, że organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego i leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości realizacji tych urządzeń na gruntach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne, tym bardziej, iż przedmiotowy zapis dotyczy możliwości lokalizacji inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, a więc inwestycji w wyniku, których dalsze prowadzenie gospodarki leśnej nie jest możliwe.

W dokumentacji prac planistycznych brak dowodów potwierdzających przeprowadzenie, przez organ sporządzający projekt planu miejscowego, czynności mających na celu uzyskanie decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne gruntów leśnych, znajdujących się w granicach terenów oznaczonych symbolami: ZL1, ZL2, ZL3 i ZL4, na których dopuszczona została lokalizacja ujęć wody, nie związanych z gospodarką leśną.

Oznacza to, że w przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, w odniesieniu do gruntów leśnych występujących w ramach ww. terenów przeznaczonych pod lasy, która upoważniałaby do dopuszczenia budowy na nich ujęć własnych wody nie związanych z gospodarką leśną.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia i zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności, ustaleń § 2 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do ww. gruntów leśnych, dla których organ sporządzający plan nie uzyskał stosownej zgody na zmianę ich przeznaczenia.

W powyższym zakresie naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przy czym nie zmienia tego faktu odwołanie się do przepisów odrębnych. Należy bowiem pamiętać, iż sporządzenie projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi oznacza odpowiednie uwzględnienie tych przepisów m.in. poprzez takie określenie przeznaczenia terenów, warunków zagospodarowania i zabudowy, ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, które w sposób normatywny „konsumować” będą owe przepisy.

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: *„Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”*;
- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”*;
- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: *„Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”*.

Natomiast kwestia dotycząca konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dla potrzeb realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym wyrażonych w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15, w którym Sąd stwierdził: *„Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez*

- przyjęcie, że doszło do istotnego naruszenia przepisów poprzez brak parametrów zabudowy i wskaźników kształtowania zabudowy dla obiektów dopuszczonych na terenach rolnych i leśnych związanych z gospodarką rolną i leśną. W pierwszej kolejności podzielić należy pogląd Sądu I instancji, że z brzmienia zakwestionowanych w punkcie 21 i 22 zaskarżonego wyroku przepisów planu wynika, że na terenach rolnych i leśnych dopuszczono do sytuowania obiektów kubaturowych związanych z gospodarką rolną i leśną. W konsekwencji konieczne było określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Zauważyć także należy, że w uzasadnieniu skargi kasacyjnej niezasadnie zarzucono Sądowi I instancji, jakoby uznał, że przez dopuszczenie lokalizacji obiektów związanych z produkcją rolną, hodowlaną, ogrodnictwem, leśną i rybacką na terenach rolnych i obiektów związanych z gospodarką leśną na terenach leśnych doszło do zmiany przeznaczenia gruntów wymagającej uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zakwestionowane w punktach 23-24 zaskarżonego wyroku regulacje planu dotyczą bowiem obiektów infrastruktury technicznej (§ 7 ust. 8 uchwały) oraz urządzeń inżynierskich (§ 14 ust. 10 uchwały), a realizacja takich urządzeń na terenie leśnym, jak słusznie ocenił Sąd I instancji, z uwagi na ich naturę, może wyłączać leśne użytkowanie gruntu.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2592/14, w którym Sąd stwierdził „Nie zasługiwał również na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. Przepis ten formułuje obowiązek wójta, burmistrza, prezydenta miasta wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Przewidziana w zaskarżonym planie możliwość usytuowania na gruntach leśnych urządzeń i sieci infrastruktury technicznej nie może być, jak słusznie zauważył Sąd, uznana za działalność związana z prowadzeniem gospodarki leśnej. W tej sytuacji dla możliwości przyjęcia takiego przeznaczenia gruntów leśnych wymagana była zgoda na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne, takiej zaś zgody nie przedstawiono. Prawdopodobnie przyjętego stanowiska nie zmienia powoływana przez organ okoliczność, że realizacja takich postanowień planu nie uniemożliwia leśnego wykorzystania tych terenów.”;
  - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż: „Nie są zasadne zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. Przyjęty przez Sąd zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest rada gminy uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest to,

że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, regulacja w planie musi pozostawać w zgodzie z prawem a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa a zatem ustaw o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisy wykonawcze wyznaczają przedmiot tej pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania, co oznacza, że braki w tym zakresie przesądzą o naruszeniu prawa. W zaskarżonym wyrok Sąd zasadnie wywiódł naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1205) i art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1153 ze zm.). Według art. 3 pkt 2 ustawy o lasach "Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne". Tereny pod liniami energetycznymi muszą pozostawać w związku z potrzebami gospodarki leśnej. Sąd przeprowadził w tym zakresie w pełni prawidłową wykładnię wskazując, że przeznaczenie na projektowane sieci uzbrojenie, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej nie pozostają w związku z gospodarką leśną i potrzebami gospodarki leśnej w zakresie wyznaczonym w planie.";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym Sąd stwierdził, iż: „W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie argumentuje skarżący kasacyjnie, że Sąd pierwszej instancji wprawdzie zwraca uwagę, że ustalenia § 28 ust. 2 uchwały, **umożliwiają lokalizację infrastruktury na całym obszarze objętym planem, a więc również na terenach rolnych i leśnych, co jest niedopuszczalne, gdyż "może prowadzić do obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne"**, z drugiej jednak strony Sąd nie dostrzega analogii pomiędzy zakwestionowanymi ustaleniami § 28 ust. 2 uchwały, a regulacjami niezakwestionowanymi w odniesieniu do "orientacyjnych przebiegów napowietrznych pasów linii elektroenergetycznych", a tym samym przebiegu samych linii. Tymczasem takie ujęcie w planie oznacza również możliwość budowy linii, w sposób dowolny w ramach obszaru objętego planem miejscowym, w tym również w ramach terenów rolnych i leśnych. Co więcej Sąd nie zwrócił uwagi na fakt, że "orientacyjny przebieg" owych linii na rysunku planu miejscowego

*uwidoczony został również na terenach rolnych i leśnych, a więc w odniesieniu, do których stwierdził nieważność.”;*

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Za zasadny uznać również należy zawarty w skardze wniosek o stwierdzenie nieważności § 28 ust. 2 i § 29 zaskarżonej uchwały. Z § 28 ust. 2 wynika, że jeżeli w wyniku zastosowanych rozwiązań technicznych nie można zlokalizować sieci infrastruktury technicznej na terenach, o których mowa w ust. 1, to jest na terenach dróg publicznych, ze względu na konieczność zachowania minimalnych odległości pomiędzy sieciami, dopuszcza się ich sytuowanie na pozostałych terenach. **Tego rodzaju zapis oznacza, że sieci infrastruktury technicznej mogłyby być lokalizowane na terenach rolniczych i leśnych bez wymaganej prawem zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).** § 29 miejscowego planu stanowi, że budowę sieci i obiektów infrastruktury technicznej o powierzchni zabudowy do 40 m<sup>2</sup>, obiektów niewymagających uzyskania pozwolenia na budowę, ścieżek, dojazdów i dojazdów do budynków, traktuje się jako zagospodarowanie terenu uzupełniające i towarzyszące zagospodarowaniu wynikającemu z przeznaczenia terenu i dopuszcza się ją na wszystkich terenach, jeśli nie stoi to w sprzeczności z ustaleniami planu dla poszczególnych terenów. Przytoczony wyżej zapis miejscowego planu oznacza, że Rada Gminy samodzielnie określiła, jakie działania nie będą skutkowały zmianą przeznaczenia terenu. Tego rodzaju uregulowania uznać należy za niedopuszczalne, gdyż mogą prowadzić do modyfikacji przepisów wynikających z ustawy i obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.”.*

Z przytoczonych ustaleń uchwały wynika, że w planie nie ustalono w jednoznaczny sposób możliwości lokalizowania ujęć własnych wody na terenach ZL1, ZL2, ZL3 i ZL4, co narusza dyspozycję § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. w zakresie określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zawarcie w planie miejscowym ustaleń w powyższym zakresie, należy do obowiązujących elementów tego planu oraz do wyłącznej kompetencji organów gminy. Przesądzenie o lokalizacji ww. sieci i urządzeń ma istotne znaczenie, z uwagi na fakt występowania w granicach obszaru objętego planem gruntów leśnych, które wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, przy czym zgoda ta może być uzyskana tylko

w procedurze sporządzania planu miejscowego, jak wskazano we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia. Powyższe dotyczy terenów lasów oznaczonych symbolami: ZL1, ZL2, ZL3 i ZL4, w granicach których dopuszczono lokalizację nowych ujęć własnych wody.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że niniejsza zmiana, w powyższym zakresie, pomimo odwołania się do zachowania przepisów odrębnych, narusza dyspozycję wskazanych powyżej przepisów odrębnych oraz przepisów ustawy o p.z.p., co oznacza naruszenie w istotny sposób zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, a tym samym na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności § 1 ust. 4 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku zmienianego planu miejscowego symbolami: ZL1, ZL2, ZL3 i ZL4.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad i trybu sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścistość 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 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 izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”.*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na 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 546/XLVIII/2022 Rady Miejskiej w Serocku z 30 marca 2022 r. *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Serock – obszar D, uchwalonego uchwałą Nr 410/XLVI/2014 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 27 stycznia 2014 roku”*, 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, na podstawie 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.

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/