



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 07 czerwca 2022 r.

WNP-I.4131.124.2022.JF

Rada Gminy Baranowo

Rynek 7

06 – 320 Baranowo

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 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVI/281/2022 Rady Gminy Baranowo z 12 maja 2022 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Baranowo”, w zakresie ustaleń części tekstowej, zawartych na str. 101 tekstu studium, stanowiącego załącznik Nr 1, w ramach rozdziału pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Baranowo”, w części dotyczącej sformułowania: „(...) – nie będzie to stanowiło naruszenia ustaleń Studium.”.

Uzasadnienie

Na sesji 12 maja 2022 r. Rada Gminy Baranowo podjęła uchwałę Nr XLVI/281/2022 „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Baranowo”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 12 ust. 1 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.”, przy czym poprawnie przyjęta uchwała w tym przypadku winna zawierać art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Na wstępie uzasadnienia należy bowiem wskazać, iż w dniu 18 listopada 2021 r. organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze (znak: WNP-I.4131.256.2021.JF), stwierdzające nieważność w całości uchwały Nr XXXVIII/232/2021 Rady Gminy Baranowo z 19 października 2021 r.

*„w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Baranowo”, wskazując jednocześnie na możliwość kontynuowania procedury planistycznej na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p.*

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując łąd przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2, 3 i 4 ww. ustawy.

Ustawa o p.z.p. reguluje zatem, w sposób szczegółowy, kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy podlegających nadzorowi pod względem zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, **w dużym stopniu opisowym**, na co wskazuje sama nazwa *studium*.

Akt ten składa się z dwóch zasadniczych części: **informacyjnej**, zwaną **uwarunkowaniami**, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części **regulacyjnej**, zwanej **kierunkami**, **konstytuującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy**, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W judykaturze wskazuje się, iż aktualne przepisy art. 10 ust. 2, 2a, 3a „*należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać »spójny« ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. **Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich »ogólnikowość« i »hasłowość« nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium**” (wyrok NSA z 25 czerwca 2002 r., II SA/Kr 608/02, OSS 2002, nr 4, poz. 103).*

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się w tym przypadku do ponownej weryfikacji zamieszczenia wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach, a następnie w kierunkach rozwoju przestrzennego. Organ nadzoru zobligowany jest przy tym do dokonania oceny, czy w studium uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania kolejnej weryfikacji, czy ustalenia studium nie naruszają innych przepisów odrębnych, a także nie wykraczają poza zakres regulacji określony przez ustawodawcę.

Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w doktrynie: Zygmunta Niewiadomskiego *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2015, Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. 8, teza 12. do art. 12 „**Należy stwierdzić, że organ nadzoru analizuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod kątem tego, czy jego ustalenia**

nie łamią obowiązujących przepisów. W ramach tego, w zakresie kontroli prawnej powinno się jednak znaleźć zbadanie studium pod kątem zgodności z art. 10, **czyli czy studium nie wykracza poza granice określone w art. 10 i nie zawiera np. ustaleń zastrzeżonych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**”.

Nie ulega również wątpliwości, iż na podstawie ustawy o p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne dające jej możliwość samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach którego ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego w swoich granicach administracyjnych. W wykonaniu owej kompetencji, stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie skrepowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic może stanowić istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami zawartości aktu planistycznego, o którym mowa w art. 10 ustawy o p.z.p.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Choć 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. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry

i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 12, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. Standardy dokumentacji planistycznej, w tym dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych określiło, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p., mające zastosowanie w przedmiotowej sprawie rozporządzenie 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 § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia wskazano, że projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej, 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium. Ponadto zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, w studium należy określić wpływ uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 tejże ustawy.

W tym miejscu uzasadnienia należy zwrócić uwagę na fakt, iż poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*W studium określa się w szczególności: 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d: a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, b) kierunki i **wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów**, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;*”.

Stosownie do wymogów rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, obowiązującego w dacie podjęcia uchwały,

ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś **ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne**, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p. przez parametry i wskaźniki urbanistyczne „*należy przez to rozumieć parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40*”.

Zdaniem organu nadzoru użyty, w obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zwrot „*minimalne i maksymalne parametry*” odnosi się zatem do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.).

Tymczasem, przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zauważyć, iż z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy uchwały Nr **XLVI/281/2022** Rady Gminy Baranowo z 12 maja 2022 r., podjętej w ramach możliwości kontynuowania procedury planistycznej na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., wynika, iż w części tekstowej studium, stanowiącej załącznik Nr 1 do uchwały, w rozdziale zatytułowanym „Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Baranowo”, zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać bardziej uszczegółowione ustalenia niż zawarte w Studium – zgodne z zasadą ładu przestrzennego, gdy wyniknie to z dokładniejszego rozpoznania zagadnień będących ich przedmiotem – **nie będzie to stanowiło naruszenia ustaleń Studium**.”, (str. 101 tekstu studium), **podczas gdy rada gminy może stwierdzić, czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium dopiero w dacie podjęcia uchwały w sprawie tego planu miejscowego, nie zaś na etapie uchwalenia studium (vide art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.)**.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 9 listopada 2015 r., sygn. akt **IV SA/Wa 1596/15**, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr 1589/LII/2014 Rady Miejskiej w Piasecznie z 29 października 2014 r. „w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Piaseczno”: „(...) **Na uwzględnienie zasługuje również zarzut organu nadzoru dotyczący braku podstaw prawnych do zawierania, w ramach ustaleń studium, wytycznych do zasad interpretacji zgodności ze studium, uchwalanych w jego następstwie, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.** Przepis art. 20 ust. 1 ustawy p.z.p. stanowi, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Natomiast ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ww. ustawy. Celem studium jest określanie polityki przestrzennej gminy i lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Zatem akt ten musi być ogólniejszy od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ma zatem charakter ogólny i kierunkowy, co też z oczywistych względów odróżnia go od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego celem jest ustalenie przeznaczenia terenów oraz określenie ich zagospodarowania i zabudowy. Studium pełni funkcję koordynującą ustalenia przyszłych planów, a zatem zawiera wytyczne do planowania miejscowego dostosowane do potrzeb gminy jako całości (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 727/14, Lex nr 1683071). Konkretyzację zapisów art. 10 ust. 2 ustawy p.z.p. przewiduje § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. (Dz. U. nr 118, poz. 1233) w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w którym ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Sąd podziela stanowisko Wojewody [...], że z przytoczonych powyżej przepisów wynika konieczność określenia wytycznych do sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego m.in. w zakresie: kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy, w przeznaczeniu terenów (w tym określenie dopuszczalnego zakresu i ograniczenia tych zmian), a także w zakresie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów. Natomiast brak jest podstaw prawnych do zawierania, w ramach ustaleń studium, wytycznych do zasad interpretacji zgodności ze studium, uchwalanych w jego następstwie, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Rada Miejska w P. nie posiadając uprawnień do wprowadzania w tekście studium regulacji w zakresie wytycznych do zasad interpretacji zgodności ustaleń planów miejscowych

z ustaleniami studium, formułując ustalenia w tym zakresie, w załączniku nr 7, stanowiącego tekst studium, Tom II pn. Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy P., Dział I. pn. Wstęp, Zgodność planów miejscowych ze studium, punkt 1. Założony zakres interpretacji zgodności planów miejscowych ze studium w zakresie tekstu, w części dotyczącej sformułowania zawartego w punktach: 3, 4, 5 naruszyła wyżej wskazane przepisy, wykraczając poza zakres ustaleń studium określonych przez ustawodawcę. (...)”. Powyższe znalazło również swoje odzwierciedlenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 lipca 2018 r., sygn. akt **II OSK 2053/16**, z którego wynika, iż: „(...) Z przytoczonych wyżej przepisów wynika konieczność określenia wytycznych do sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego m.in. w zakresie: kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy, w przeznaczeniu terenów (w tym określenie dopuszczalnego zakresu i ograniczenia tych zmian), a także w zakresie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów. Brak tym samym podstaw prawnych do zawierania, w ramach ustaleń studium, wytycznych do zasad interpretacji zgodności ze studium, uchwalanych w jego następstwie, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z dyspozycją art. 20 ust. 1 u.p.z.p. przed uchwaleniem planu miejscowego stwierdza się zgodność jego ustaleń z obowiązującym studium. Tymczasem w zaskarżonym studium założono, pro futuro, abstrakcyjny zakres interpretacji przyszłych planów miejscowych z ustaleniami studium. Z przepisu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że to plan miejscowy sporządza się w zgodzie z ustaleniami studium, co oznacza, iż w ramach studium nie można formułować dowolnych ustaleń służących takiej interpretacji. Zresztą sama skarżąca kasacyjnie wskazuje, że "(...) inny, ogólny charakter norm zawartych w studium oraz norm zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, powodować może konieczność dokonywania wykładni, interpretacji zapisów planu w odniesieniu do studium (...)". Trudno nie zgodzić się z takim poglądem, albowiem to właśnie konkretne (szczegółowe) postanowienia przyszłego planu miejscowego będą interpretowane w kontekście ustaleń studium nigdy zaś odwrotnie, co zasadnie stwierdził Sąd pierwszej instancji.

Ponadto, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 września 2021 r., sygn. akt II OSK 1058/16: „(...) **Momentem decydującym dla stwierdzenia zgodności planu ze studium jest moment poprzedzający uchwalenie planu miejscowego.** A zatem nie jest celowe oczekiwanie tej zgodności na etapie projektu, który przecież nie ma charakteru ostatecznego i może ulec zmianie (por. wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt **II OSK 797/10**, (w:) CBOSA). (...)”.

Tym samym należy wskazać, iż w przywołanych powyżej ustaleniach tekstu studium, Rada Gminy Baranowo nie miała podstaw prawnych do zawierania wytycznych, które już na etapie sporządzania studium, pozwalają stwierdzić, że uchwalane w jego następstwie plany miejscowe, nie będą naruszać ustaleń tego studium. Powyższe skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej studium, w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania studium 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 zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem zasad sporządzania studium, szczegółowo przedstawionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

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

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego

z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem prawa, szczegółowo wyjaśnionym w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Ponadto, w przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, organ nadzoru uznał, fakt, iż przy sporządzaniu bilansu **dokonano błędnych wyliczeń dotyczących łącznej chłonności** obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, **dla zabudowy mieszkaniowej** (vide **Tabela 26., str. 82** tekstu studium), bowiem łączna chłonność terenów pod zabudowę mieszkaniową wynosi:

$37\,456\text{ m}^2 + 71\,582\text{ m}^2 + 124\,931\text{ m}^2 + 51\,900\text{ m}^2 = \underline{\underline{285\,869\text{ m}^2}}$, zamiast 273 431 m².

Niemniej, biorąc jednocześnie pod uwagę fakt, iż w sposób prawidłowy sformułowano wnioski końcowe dotyczące braku możliwości wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem zarówno pod zabudowę mieszkaniową, jak również pod zabudowę usługową i produkcyjno – magazynową, zaś błędy w zastosowanych wyliczeniach nie wpłynęły na ogólny wynik bilansu, odstąpiono jednorazowo od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w tym zakresie, zobowiązując przy tym Radę Gminy Baranowo do dokonywania prawidłowych obliczeń w ramach bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, sporządzanego zgodnie z wymogami określonymi w art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o p.z.p., przy kolejno podejmowanych uchwałach w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVI/281/2022 Rady Gminy Baranowo z 12 maja 2022 r. *„w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Baranowo”*, 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/