



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 07 lutego 2023 r.

Poz. 1525

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.32.2023.AK

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 6 lutego 2023 r.

dotyczy uchwały Nr XLI.355.2022 Rady Gminy Przytyk z 30 grudnia 2022 r. *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów geodezyjnych Przytyk, Podgajek Wschodni i Podgajek Zachodni w gminie Przytyk – część A”*.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 06 lutego 2023 r.

WNP-I.4131.32.2023.AK

Rada Gminy Przytyk

ul. Zachęta 57

26 – 650 Przytyk

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI.355.2022 Rady Gminy Przytyk z 30 grudnia 2022 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów geodezyjnych Przytyk, Podgajek Wschodni i Podgajek Zachodni w gminie Przytyk – część A” w zakresie ustaleń § 1 pkt 2.

Uzasadnienie

Na sesji 30 grudnia 2022 r. Rada Gminy Przytyk podjęła uchwałę Nr XLI.355.2022 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów geodezyjnych Przytyk, Podgajek Wschodni i Podgajek Zachodni w gminie Przytyk – część A”.

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, z późn. zm.), 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. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

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 (opcjonalnie

jego zmianie). 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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 (opcjonalnie jego zmiana) 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 wzmacniają 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.

Jednocześnie należy wskazać, że sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż **treść normatywną stanowić będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej**. Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem ustalenia te powinny być spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.

Uchwałą zmieniającą odnoszącą się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **dokonywane są zmiany w obowiązującym akcie prawa miejscowego**. Skoro także uchwała zmieniająca jest aktem prawa miejscowego, to musi ona jednoznacznie określać co jest jej przedmiotem. Wobec powyższego, jeśli organ stanowiący gminy stwierdzi konieczność nowelizacji jej treści – uchwała zmieniająca musi jasno wskazywać uchwałę będącą przedmiotem nowelizacji, wprowadzane do niej zmiany, przesądzając, **które postanowienia są uchylane, bądź jakie otrzymują nowe brzmienie**. Precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest

szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego **będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmieniającej) i uchwały ją zmieniającej.**

Powyższe znajduje potwierdzenie w: § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Z brzmienia § 89 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia wynika także, iż „Jeżeli do tekstu ustawy dodaje się nowe artykuły, zachowuje się dotychczasową numerację, dodając do numeru nowego artykułu małą literę alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu, z zachowaniem ciągłości alfabetycznej, co wyraża się zwrotem: „po art. X dodaje się art. Xa w brzmieniu ...”. Dodając zatem nowy przepis, należy się upewnić, czy zmieniany plan miejscowy nie podlegał już zmianie, która polegała na dodaniu do niego nowych przepisów. Tylko w ten sposób można uniknąć dodania do tego samego aktu dwóch tak samo oznaczonych przepisów.

Zgodnie z treścią ustaleń zawartych w **§ 1 uchwały zmieniającej**, w brzmieniu: „Uchwała się zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów geodezyjnych Przytyk, Podgajek Wschodni i Podgajek Zachodni w gminie Przytyk – część A przyjętego uchwałą Nr XXII.135.2016 Rady Gminy Przytyk z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów geodezyjnych Przytyk, Podgajek Wschodni i Podgajek Zachodni w gminie Przytyk – część A i zmienionego uchwałą Nr XXXIX.299.2018 Rady Gminy Przytyk z dnia 9 marca 2018 r. w następujący sposób: (...)

2) po § 22 dodaje się **§ 22a** w brzmieniu:

„Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 2 MU, 3 MU, 5 MU, 6 MU, 7 MU, 29 MU ustala się:

- 1) przeznaczenie: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługi z zastrzeżeniem pkt 2 i 3;
- 2) dla usług handlu detalicznego ograniczenie powierzchni sprzedaży do 600m²;
- 3) zakaz lokalizacji usług w zakresie: warsztatów samochodowych, stacji obsługi pojazdów, logistyki i spedycji;
- 4) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy:
 - a) maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy: 40 % powierzchni działki budowlanej,

- b) *minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 30 % powierzchni działki budowlanej,*
- c) *maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy: 1,2 dla działki budowlanej,*
- d) *minimalny wskaźnik intensywności zabudowy: 0,1 dla działki budowlanej,*
- e) *maksymalna wysokość zabudowy :*
 - *budynków mieszkalnych i usługowych: 12,0 m,*
 - *budynków gospodarczych i garażowych: 8,0 m,*
- f) *ukształtowanie połaci dachowych:*
 - *budynków mieszkalnych i usługowych: dachy płaskie, dwu- lub wielospadowe o kącie nachylenia mieszczącym się w przedziale od 15° do 45°,*
 - *budynków gospodarczych i garażowych: dachy płaskie, jednospadowe, dwu- lub wielospadowe o kącie nachylenia do 45°,*
- g) *w odniesieniu do zabudowy istniejącej obowiązek stosowania ustaleń lit. a, b, c, d, e, f odpowiednio w ramach dokonywanej rozbudowy lub nadbudowy istniejących budynków;*

5) *obsługę komunikacyjną:*

- a) *terenu 2 MU z dróg oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KDW, 2KDW i 3KDW,*
- b) *terenu 3 MU z dróg oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KDW, 3KDW i 4KDW,*
- c) *terenu 5 MU z dróg oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KDZ, 2KDZ, 3KDD i 9KDW,*
- d) *terenu 6 MU z dróg oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KDZ, 2KDG i 5KDD,*
- e) *terenu 7 MU z dróg oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KDZ, 2KDG, 5KDD i 6KDD,*
- f) *terenu 29 MU z drogi oznaczonej na rysunku planu symbolem 1KDG za pomocą istniejącego zjazdu poprzez teren 28 ZO.”.*

Tymczasem z treści uchwały zmienianej tj. uchwały Rady Gminy Przytyk Nr XXII.135.2016 z 24 czerwca 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów geodezyjnych Przytyk, Podgajek Wschodni i Podgajek Zachodni w gminie Przytyk - część A”, zmienionego uchwałą Nr XXXIX.299.2018 Rady Gminy Przytyk z 9 marca

2018 r. wynika, iż zawiera ona już **§ 22a**, w następującym brzmieniu: „§ 22a Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 37 MU ustala się:

- 1) *przeznaczenie: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub usługi z zastrzeżeniem pkt 2 i 3;*
- 2) *dla usług handlu detalicznego ograniczenie powierzchni sprzedaży do 200m²;*
- 3) *zakaz lokalizacji usług w zakresie: stacji paliw, logistyki i spedycji;*
- 4) *parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy:*
 - a) *maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy: 40 % powierzchni działki budowlanej,*
 - b) *minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 30 % powierzchni działki budowlanej,*
 - c) *maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy: 1,2 dla działki budowlanej,*
 - d) *minimalny wskaźnik intensywności zabudowy: 0,1 dla działki budowlanej,*
 - e) *maksymalna wysokość zabudowy :*
 - *budynków mieszkalnych i usługowych: 12,0 m,*
 - *budynków gospodarczych i garażowych: 8,0 m,*
 - f) *ukształtowanie połaci dachowych:*
 - *budynków mieszkalnych i usługowych: dachy płaskie, dwu- lub wielospadowe o kącie nachylenia mieszczącym się w przedziale od 15° do 45°,*
 - *budynków gospodarczych i garażowych: dachy płaskie, jednospadowe, dwu- lub wielospadowe o kącie nachylenia do 45°,*
 - g) *w odniesieniu do zabudowy istniejącej obowiązek stosowania ustaleń lit. a, b, c, d, e, f odpowiednio w ramach dokonywanej rozbudowy lub nadbudowy istniejących budynków;*
- 5) *obsługę komunikacyjną z drogi położonej poza obszarem objętym zmianą planu.”.*

Tym samym należy stwierdzić, iż **przy podejmowaniu przedmiotowej zmiany planu miejscowego doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy ustaleniami części tekstowej uchwały zmieniającej a częścią tekstową uchwały zmienianej, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Co więcej w sposób bezpodstawny (poza zakresem określonym w uchwale przystąpieniowej) derogowano ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem 37 MU, co stanowi ponadto o naruszeniu art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.**

Powyższe stanowi także naruszenie § 89 ust. 1 załącznika do rozporządzenia w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*”, który w związku z § 143 tego rozporządzenia stosuje się również do aktów prawa miejscowego.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność treści zmieniającej uchwały z uchwałą zmienianą, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia zmiany planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku brak spójności części tekstowej zmiany planu z planem zmienianym skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części uchwały.

Raz jeszcze podkreślić należy, że dokonując kolejnych zmian w uchwale ówczesnie już zmienianej, należy uwzględnić te zmiany, w tym także w odniesieniu do oznaczeń poszczególnych jednostek redakcyjnych.

Organ nadzoru nadmienia również, iż w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego wskazano uchwałą Nr XXI/210/2021 Rady Gminy Przytyk z 29 marca 2021 r. „*w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów geodezyjnych Przytyk, Podgajek Wschodni i Podgajek Zachodni w gminie Przytyk – część A*”. **Tymczasem Wojewoda Mazowiecki 19 kwietnia 2021 r. rozstrzygnięciem nadzorczym znak: WNP-I.4131.69.2021.RM stwierdził nieważność wskazanej uchwały.** Wskazać przy tym należy, że Rada Gminy Przytyk 26 maja 2021 r. podjęła uchwałą Nr XXII.218.2021 „*w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów geodezyjnych Przytyk, Podgajek Wschodni i Podgajek Zachodni w gminie Przytyk – część A*”. Tym samym to właśnie ta uchwała winna być wskazana w podstawie prawnej, jako uchwała intencyjna przedmiotowej zmiany planu. Wojewoda Mazowiecki uznał jednak, że powyższe naruszenie nie ma charakteru istotnego, zobowiązując jednak Radę Gminy Przytyk do właściwego przytaczania podstawy prawnej przy kolejno podejmowanych uchwałach z zakresu planowania przestrzennego.

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 sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części. Powyższe

należy również rozpatrywać w kontekście bezpodstawnego derogowania ustaleń dla terenu 37MU, które należy rozpatrywać w odniesieniu do istotnego naruszenia trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, wykraczającego poza zakresu uchwały przystąpieniowej.

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

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

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

uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

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

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

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania

w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na 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 XLI.355.2022 Rady Gminy Przytyk z 30 grudnia 2022 r. *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów geodezyjnych Przytyk, Podgajek Wschodni i Podgajek Zachodni w gminie Przytyk – część A”*, w części 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 kwalifikowanym podpisem elektronicznym/