



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2023 r.

Poz. 5123

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.123.2023.MO**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 25 kwietnia 2023 r.

dotyczy uchwały Nr XLIII/328/2023 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 21 marca 2023 r. „*w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Kocewo, Myślin, Dźwierzno, Kobyla Łąka położonych na terenie gminy Biezuń*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.123.2023.MO

Warszawa, 25 kwietnia 2023 r.

**Rada Miejska w Bieżuniu**

ul. Warszawska 2

09 – 320 Biezuń

**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 2023 r. poz. 40 i 572)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLIII/328/2023 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 21 marca 2023 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Kocewo, Myślin, Dźwierzno, Kobyla Łąka położonych na terenie gminy Biezuń”, w odniesieniu do ustaleń **§ 3 pkt 3**.

**Uzasadnienie**

Na sesji 21 marca 2023 r. Rada Miejska w Bieżuniu podjęła uchwałę Nr XLIII/328/2023 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Kocewo, Myślin, Dźwierzno, Kobyla Łąka położonych na terenie gminy Biezuń”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 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, 1846, 2185 i 2747, z 2023 r. poz. 553), 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, 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 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 (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.

Na sesji 7 kwietnia 2021 r. Rada Miejska w Bieżuniu podjęła uchwałę Nr XXV/202/2021 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Kocewo, Myślin, Dźwierzno, Kobyła Łąka położonych na terenie gminy Bieżuń”. 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 VII/46/2019 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 26 marca 2019 r., opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 15 kwietnia 2019 r. poz. 4933.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 2 uchwały przystąpieniowej Nr XXV/202/2021: „Granice terenu objętego uchwałą zostały określone na mapie stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały.”. Z załącznika graficznego do uchwały intencyjnej wynika, że zmiana przedmiotowego planu miejscowego obejmuje teren stanowiący działkę ewidencyjną, oznaczoną numerem 119 w obrębie Myślin, której granice przedstawione zostały na załączniku do tej uchwały.

Na rysunku zmienianego planu miejscowego działka ewidencyjna o numerze 119 w obrębie Myślin, stanowi teren rolniczy oznaczony symbolem **R 1**.

Zgodnie z ustaleniami § 3 uchwały, w ramach terenów przeznaczonych pod obsługę produkcji w gospodarstwach hodowlanych (tereny RU 1 – RU 3), dodano nową jednostkę terenową RU 4, która w zmienianym planie stanowiła teren oznaczony symbolem R 1, pozostający w granicach działki ewidencyjnej nr 119 w obrębie Myślin. Tym samym dokonano zmiany przeznaczenia, a także zasad zabudowy i zagospodarowania, z dotychczasowego terenu R 1, na teren obsługi produkcji w gospodarstwach hodowlanych (teren RU 4). Z kolei z § 3 pkt 3 uchwały wynika, że nadano nowe brzmienie § 16 pkt 2 lit. a uchwały zmienianej, w odniesieniu do wszystkich terenów oznaczonych symbolami RU 1 – RU3, a zatem także tych, które na mocy uchwały przystąpieniowej nie powinny być przedmiotem nowelizacji.

Powyższe oznacza, że ustalenia § 3 pkt 3, w związku z § 3 pkt 1 i pkt 2 uchwały, odnoszące się do terenów przeznaczonych pod obsługę produkcji w gospodarstwach hodowlanych RU, w brzmieniu: „*W treści uchwały Nr VII/46/2019 Rady Miejskiej w Bieżuniu z dnia 26 marca 2019 r., w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Kocewo, Myślin, Dźwierzno, Kobyla Łąka położonych na terenie gminy Biezuń, wprowadza się następujące zmiany: (...) 3) §16 pkt 2 lit. a otrzymuje brzmienie: „budynków i budowli rolniczych oraz służących zapewnieniu dobrostanu wiejskiej społeczności”*”, wykraczają poza obszar wyznaczony na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej, w granicach którego przystąpiono do zmiany obowiązującego planu miejscowego.

Podjmując niniejszą uchwałę, Rada Miejska w Bieżuniu sformułowała zapisy w brzmieniu: „*(...) oraz służących zapewnieniu dobrostanu wiejskiej społeczności (...)*” w ramach przeznaczenia podstawowego na terenach oznaczonych symbolami RU 1 – RU 3.

Organ nadzoru wskazuje, że w przypadku stwierdzenia przez gminę konieczności zmiany ustaleń obowiązującego planu miejscowego, w zakresie dopuszczeń określonych w ramach przeznaczenia podstawowego terenów oznaczonych symbolami RU 1 – RU 3, Rada Miejska w Bieżuniu winna przystąpić do sporządzania planu miejscowego w odniesieniu do ww. terenów, co winno znaleźć swoje odzwierciedlenie w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany obowiązującego planu miejscowego w tym zakresie.

Uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Sporządzając projekt zmiany planu miejscowego, niezgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, doszło do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza zakres określony w uchwale przystąpieniowej;
- istotnego naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innych ustaleń aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa;

- naruszenia właściwości organów, z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu planu miejscowego w innym zakresie.

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały, w odniesieniu do ustaleń zawartych w § 3 pkt 3.

Uchwałą zmieniającą, odnoszącą się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokonuje się zmian w obowiązującym akcie prawa miejscowego. Skoro także uchwała zmieniająca jest aktem prawa miejscowego, to musi ona jednoznacznie określać co jest jej przedmiotem. Uchwała zmieniająca musi jasno wskazywać uchwałą będącą przedmiotem nowelizacji, wprowadzane do niej zmiany, przesądzając, które postanowienia są uchylane, bądź jakie otrzymują 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 zmienianej) 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).

Kwestia zgodności uchwały zmieniającej plan miejscowy z uchwałą intencyjną znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 631/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że ustalone w § 3 pkt 3 uchwały, nowe brzmienie § 16 pkt 2 lit. a uchwały zmienianej, sformułowane jako: „(...) *służących zapewnieniu dobrostanu wiejskiej społeczności*”, nie wyraża żadnej normy prawnej do zastosowania w sprawie, bowiem nie precyzuje, jakie obiekty budowlane (klasy obiektów budowlanych) dopuszczone zostały do lokalizowania na wszystkich terenach RU oraz nie określa, jakie obiekty, poza budynkami i budowlami rolniczymi, będą mogły zostać realizowane w granicach ww. terenów.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobu jego zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w planie miejscowym.

Skoro, zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych. Nie powinien wprowadzać ustaleń, które nie wyrażają żadnych norm prawnych, czy też sformułowań pozostających w sprzeczności z innymi regulacjami, a także uregulowań wykraczających poza zakres kompetencji, określony w przepisach ustawy o p.z.p. Zamieszczanie w treści planu, norm otwartych, nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczone w planie (opcjonalnie

jego zmianie), normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone, co jest sprzeczne z istotą tego aktu planistycznego, zgodnie z którą zawiera on normy bezwzględnie obowiązujące.

Uchwała w sprawie planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Uzależniając realizację ustaleń planu od sformułowań niedookreślonych, wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego zadaniem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności.

Wskazane powyżej ustalenia uchwały, w sposób istotny naruszają zasady sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. dodatkowo uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 pkt 3 uchwały.

Kwestia konieczności formułowania w planie miejscowym ustaleń w sposób precyzyjny i jednoznaczny znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 29 stycznia 2020 r., w sprawie sygn. akt II SA/Kr 1485/19.

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, wszystkich ww. przesłanek, zgodnie z wcześniejszą częścią uzasadnienia. Istotność naruszenia samych 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 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 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 nieściśłość 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 pod względem 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 XLIII/328/2023 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 21 marca 2023 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Kocewo, Myślin, Dźwierzno, Kobyła Łąka położonych na terenie gminy Biezuń”, w części tj. w odniesieniu do ustaleń, wskazanych w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem wykonania uchwały, 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.

*Tobiasz Bocheński*

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/