



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 stycznia 2025 r.

Poz. 943

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WP-I.4131.264.2024

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 23 stycznia 2025 r.

dotyczy uchwały Nr 197/XIV/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z 18 grudnia 2024 r. „*w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Józefosław – część I – etap I*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 23 stycznia 2025 r.

WP-I.4131.264.2024

Rada Miejska w Piasecznie**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 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 197/XIV/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z 18 grudnia 2024 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Józefosław – część I – etap I”, w części dotyczącej ustaleń zawartych w:

- § 1 pkt 2 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 12 pkt 3 lit. b uchwały Nr 1285/XLIII/2018 Rady Miejskiej w Piasecznie z 17 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Józefosław – część I, w odniesieniu do sformułowania: „(...), terenie produkcyjnym **P** (...)”;
- § 1 pkt 2 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 12 pkt 3 lit. c uchwały Nr 1285/XLIII/2018 Rady Miejskiej w Piasecznie z 17 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Józefosław – część I, w odniesieniu do sformułowania: „(...), terenie produkcyjnym **P** i terenie parkingu terenowego **Pt** (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji 18 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 197/XIV/2024 „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Józefosław – część I – etap I”.

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 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 31 grudnia 2024 r., przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno z 23 grudnia 2024 r. znak: RM.0711.50.2024, zaś dokumentację prac planistycznych doręczono 30 grudnia 2024 r. przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno z 19 grudnia 2024 r. znak: UiA.6721.4.1.2021.AW.

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

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 14 ust. 1 i ust. 2, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 27, art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z uwagi na sformułowanie ustaleń w odniesieniu do terenów, które nie były objęte uchwałą o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego, a także co do których organ nadzoru wydał prawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze, zaś sąd administracyjny, działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, z późn. zm.), stwierdził nieważność części ustaleń zawartych w uchwale zmienianej.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miejskiej w Piasecznie zawiadomienia z 16 stycznia 2025 r., znak: WP-I.4131.264.2024.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że 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.

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 którejs z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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.

W przedmiotowej sprawie, zgodnie z treścią § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr 862/XLIII/2021 Rady Miejskiej w Piasecznie z 22 września 2021 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Józefosław – część I”, organ

uchwałodawczy postanowił *przystąpić do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Józefosław – część I uchwalonego przez Radę Miejską w Piasecznie uchwałą Nr 1285/XLIII/2018 z dnia 17 stycznia 2018 r., (Dz. Urz. Woj. Maz. 2167 z dn. 1 marca 2018 r.) w zakresie: 1) dokonania zmian tekstowych dotyczących sposobu odprowadzania wód opadowych;*” odnosząc, na podstawie § 1 ust. 2 ww. uchwały oraz załącznika graficznego, do niej obszar objęty ww. uchwałą.

Z załącznika graficznego do uchwały Nr 862/XLIII/2021 Rady Miejskiej w Piasecznie z 22 września 2021 r. wynika wprost, iż **wyłączono z granic obszaru objętego zmianą jednostkę terenową oznaczoną symbolem 1Pt.**

Przedmiotowa uchwała przystąpienia podlegała zmianie, w związku z uchwałą Nr 1294/LXVII/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z 15 marca 2023 r. *w sprawie zmiany uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Józefosław – część I*, przy zmianie ta polegała *de facto* na dopuszczeniu do uchwalenia zmiany ww. planu miejscowego w ramach wydzielonych etapów, przy czym z analizy obu uchwał przystąpieniowych wynika wprost, iż zagadnienia dotyczące dokonania zmian tekstowych dotyczących sposobu odprowadzania wód opadowych, w stosunku do obszaru określonego w załączniku do uchwały intencyjnej z 22 września 2021 r. zostały przypisane do etapu I.

Organ nadzoru wskazuje, że na podstawie przywołanych powyżej uchwał w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany obowiązującego planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr 1285/XLIII/2018 Rady Miejskiej w Piasecznie z 17 stycznia 2018 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Józefosław – część I*, który podlegał publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego poz. 2167 z 1 marca 2018 r., **wskazując przy tym konkretnie, jakie:**

- **ustalenia będą przedmiotem nowelizacji;**
- **tereny zostały objęte zmianą planu, przy zachowaniu zakresu ustaleń w ramach poszczególnych etapów.**

Tymczasem, dokonując analizy uchwały Nr 197/XIV/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z 18 grudnia 2024 r. „*w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Józefosław – część I – etap I*”, **organ nadzoru stwierdził, iż przy podejmowaniu ww. uchwały zmieniającej:**

- **nie uwzględniono rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z 21 lutego 2018 r. znak: WNP-I.4131.19.2018.JF, opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 23 lutego 2018 r., pod poz. 2011, na mocy którego m.in.**

stwierdzono nieważność części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczanego symbolem 1Pt;

- **wykroczone poza zakres uchwały przystapieniowej, bowiem teren oznaczony symbolem 1Pt został wyłączony ze sporządzania zmiany planu miejscowego,** co wynika wprost z załącznika graficznego, o którym mowa w § 1 ust. 2 uchwały Nr 862/XLIII/2021 Rady Miejskiej w Piasecznie z 22 września 2021 r. w związku z regulacjami zawartymi w § 1 ust. 1 pkt 1 ww. uchwały;
- **nie uwzględniono wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2715/18,** opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 26 maja 2023 r. poz. 2011, **na mocy którego stwierdzono nieważność m.in. części tekstowej, w zakresie regulacji § 29 oraz części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczanego symbolem 1P** (*quod vide* pkt 1 sentencji wyroku).

Organ nadzoru wskazuje, że sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowiąc będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te **dotychczas obowiązujące**, w tym także wynikające z prawomocnego orzeczenia zarówno organu nadzoru, tj. z rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z 21 lutego 2018 r. znak: WNP-I.4131.19.2018.JF, jak i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2715/18, bowiem ustalenia te powinny być spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.

Nie kwestionując zatem faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy jednak wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad, w szczególności **zgodnie z zakresem i w granicach obszaru ustalonych w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,** co wynika wprost z art. 14 ust. 1, art. 14 ust. 2, art. 15 ust. 1 i art. 17 ustawy o p.z.p., w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

Tymczasem, sporządzając w przedmiotowej sprawie projekt zmiany planu miejscowego, niezgodnie z granicami obszaru ustalonymi w uchwale o przystąpieniu, doszło do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza granice obszaru określone w uchwale przystapieniowej (art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.);

- istotnego naruszeniu trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innych granic obszaru aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa (art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.);
- naruszenia właściwości organów, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu zmiany planu miejscowego w innym obszarze (art. 15 ust. 1 i art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.).

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie dotyczącym ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Ponadto poprzez brak uwzględnienia prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego oraz orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie sformułowano ustalenia odnoszące się do terenów, które nie istnieją, co również stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, tj. art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p., które to naruszenie, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w części objętej niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym.

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 ich 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 w sposób istotny trybu sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie, 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. Kmieciak: 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 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 197/XIV/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z 18 grudnia 2024 r. „*w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Józefosław – część I – etap I*”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/