DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 27 listopada 2020 r.

Poz. 11622

Elektronicznie podpisany przez:
Ewa Bogumiła Mielniczuk-Kapusta
Data: 2020-11-27 13:16:07

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.187.2020.MW1

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 25 listopada 2020 r.

dotyczy uchwały Nr XLI/337/2020 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 28 października 2020r. „*w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Mikówiec - część 2*”.

Warszawa, 25 listopada 2020 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.187.2020.MW1

Rada Miejska Góry Kalwarii
ul. 3 Maja 10
05 – 530 Góra Kalwaria

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/337/2020 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 28 października 2020 r. *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Mikówiec - część 2”,* w zakresie:

- podstawy prawnej podjętej uchwały, w odniesieniu do sformułowania: *„(…) art. 14 ust. 1 i 2 ustawy oraz (…)”*;
- § 1 ust. 1 pkt 1, w odniesieniu do § 31a ust. 2 pkt 3 lit. b wprowadzonego do uchwały zmienianej, w brzmieniu: *„b) dopuszcza się wyznaczenie dróg wewnętrznych nieoznaczonych na rysunku planu o szerokości nie mniejszej niż 5 m*;”;
- § 1 ust. 1 pkt 2;
- części graficznej, stanowiącej załącznik nr 1, odnoszącej się do terenów oznaczonych symbolami: 26U/P i 26aU/P.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 października 2020 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr XLI/337/2020 *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Mikówiec - część 2”.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie **art. 14 ust. 1 i 2,** w związku z art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*.

Już na wstępie organ nadzoru wskazuje, iż w podstawie prawnej podjętej uchwały, w sposób błędny, przywołany został art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Należy przy tym zauważyć, iż przepisy te odnoszą się do samej kwestii podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - opcjonalnie, w związku z przepisem art. 27 ustawy

o p.z.p., do jego zmiany. Tymczasem z treści podjętej uchwały wynika, iż uchwała ta nie tylko nie inicjuje procesu planistycznego, lecz faktycznie stanowi zmianę już obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności podstawy prawnej podjętej uchwały, w zakresie w jakim odnosi się do sformułowania: *„(…) art. 14 ust. 1 i 2 ustawy oraz (…)”*. Powyższe doprowadzi do zgodności przywołanej podstawy prawnej z faktycznym przedmiotem podjętej uchwały, przy zachowaniu pełnej komunikatywności całego aktu prawnego.

Zauważyć także należy, iż stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Mając na uwadze powyższe oraz dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności rozstrzygnięć dokonywanych w planie miejscowym, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego została określona w art. 15 ustawy o p.z.p.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą

dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. również każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy *(Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz", wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249)*.

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że **zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z ustaleniami pozostającymi w mocy**. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część obowiązujących ustaleń planistycznych, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego 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.

W przedmiotowej sprawie kluczowe znaczenie ma fakt, iż 27 marca 2019 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr X/71/2019 *„w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Mikówiec – część 2"*, która następnie została zmieniona uchwałą Nr XXXI/277/2020 z 27 maja 2020 r.

Podstawą prawną podjętej pierwotnie uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 i 2 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 opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 2014 r., poz. 4774. W § 2 uchwały przystąpieniowej sprecyzowano, iż zmiana ta dotyczyć miała terenu oznaczonego w uchwale zmienianej symbolem 26U/P. Powyższe potwierdza również załącznik graficzny do ww. uchwały.

27 maja 2020 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr XXXI/277/2020 *„zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Mikówiec – część 2*". Zmianie uległ § 2 uchwały intencyjnej, który otrzymał następujące brzmienie:
„§ 2. Sporządzenie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Mikówiec – część 2 dotyczyć będzie terenu oznaczonego w tym planie symbolem 26U/P, w zakresie zmiany numeracji w oznaczeniu przeznaczenia części tego terenu w odniesieniu do dz. nr ew.: 100, 101, 102 z zachowaniem ich dotychczasowego sposobu zagospodarowania oraz zmiany przeznaczenia i sposobu zagospodarowania dz. nr ew.: 98 i 99, obręb Mikówiec.".

Podejmując ww. uchwały, w sposób skuteczny, zainicjowano procedurę sporządzania zmiany obowiązującego planu miejscowego, w zakresie dotychczasowego terenu oznaczonego symbolem 26U/P, z tym jednak zastrzeżeniem, iż faktycznie nowe ustalenia planistyczne dotyczyć mogły jedynie działek oznaczonych symbolami: 98 i 99, obręb Mikówiec, zaś wszelkie zmiany odnoszące się do pozostałych działek, oznaczonych numerami ewidencyjnymi 100, 101 i 102 dotyczyć miały kwestii czysto technicznych, bez dokonywania jakichkolwiek nowych ustaleń merytorycznych.

Tymczasem z analizy załącznika graficznego do podjętej uchwały wynika, że wbrew powyższym ustaleniom, a więc **poza zakresem określonym w uchwale przystąpieniowej, dokonano zmiany przebiegu nieprzekraczalnych linii zabudowy na działkach ewidencyjnych oznaczonych numerami:**

- **96**, przy czym powyższe dotyczy modyfikacji przebiegu linii w północnej i południowej części działki (przy narożnych ścięciach widokowych), w ramach terenu oznaczonego symbolem 26u/P;
- **101**, przy czym powyższe dotyczy usunięcia dotychczasowej linii zabudowy równoległej do wschodniej granicy obszaru objętego zmianą planu, przy jednoczesnym określeniu nowego jej przebiegu równolegle do północnej i zachodniej linii rozgraniczającej terenu 26aU/P, w kierunku wschodnim.

Powyższe oznacza, iż Rada Miejska Góry Kalwarii faktycznie dokonała zmiany przebiegu nieprzekraczalnych linii zabudowy na ww. działkach ewidencyjnych, przy czym działki te nie były formalnie przedmiotem zmiany planu miejscowego.

Reasumując tę część uzasadnienia, organ nadzoru wskazuje, że 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 części graficznej, odnoszącej się do terenów oznaczonych symbolami: 26U/P i 26aU/P.

Stwierdzenie nieważności ustaleń części graficznej w odniesieniu do ww. terenów, oznacza również, w związku z koniecznością zapewniania komunikatywności uchwały zmienianej i zmieniającej, obowiązek stwierdzenia nieważności § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały zmieniającej, w brzmieniu: *„2) W Dziale III, w Rozdziale 5 „Tereny zabudowy usługowej oraz zabudowy produkcyjnej”, § 34 otrzymuje brzmienie: „§ 34. Dla terenów zabudowy usługowej oraz zabudowy produkcyjnej, oznaczonych na rysunku planu symbolem U/P (tereny: 26 U/P, 26aU/P i 27U/P) ustala się:”.”.*

Nie kwestionując faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad.

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. 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 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).

Ponadto przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały nowelizującej dotychczasowy akt prawa miejscowego, doszło do powstania wewnętrznej sprzeczności części tekstowej uchwały zmieniającej, a częścią tekstową uchwały zmienianej.

Jak wynika z **§ 27 ust. 2 pkt 1** i **2 uchwały zmienianej**, w brzmieniu: *„2. Dla terenów dróg wewnętrznych, nie wyznaczonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi ustala się: 1) minimalną szerokość – **8 m**, z zastrzeżeniem pkt 2; 2) minimalną szerokość – **6 m** dla dojazdów obsługujących nie więcej niż 4 działki budowlane (…)”*, **ustalono szerokości dla dróg wewnętrznych nie wyznaczonych na rysunku planu**.

Tymczasem zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały zmieniającej, w ramach nowej regulacji § 31a ust. 2 pkt 3 lit. b, w brzmieniu: *(…) Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 16aMN/U ustala się: (…) 2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (…) 3) w zakresie obsługi komunikacyjnej: (…) dopuszcza się wyznaczenie dróg wewnętrznych nieoznaczonych na rysunku planu o szerokości nie mniejszej niż **5 m** (…)”,* ustalono

szerokość dróg wewnętrznych, nieoznaczonych na rysunku planu, w sposób ewidentnie sprzeczny z regulacją zawartą w **§ 27 ust. 2 pkt 1** i **2 uchwały zmienianej.**

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

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, 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. 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 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/337/2020 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 28 października 2020 r. *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Mikówiec - część 2"*, w części ustaleń, o których mowa w *petitum* 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.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
/podpisano elektronicznie/