



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 03 listopada 2021 r.

Poz. 9318

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.239.2021.JF**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 29 października 2021 r.

dotyczy uchwały Nr LVIII/520/2021 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 29 września 2021 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 29 października 2021 r.

WNP-I.4131.239.2021.JF

**Rada Miejska Góry Kalwarii  
ul. 3 Maja 10  
05 – 530 Góra Kalwaria****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 2021 r. poz. 1372 i 1834)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LVIII/520/2021 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 29 września 2021 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej”, w części dotyczącej ustaleń § 1 pkt 8.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 września 2021 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr LVIII/520/2021 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1, art. 27 i art. 28 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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.

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. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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.

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.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, że 26 czerwca 2019 r. organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze (znak: WNP-I.4131.122.2019.JF), stwierdzające nieważność w części uchwały Nr XIII/103/2019 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 29 maja 2019 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej”.

Dokonując analizy ponownie podjętej uchwały Nr **LVIII/520/2021** Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 29 września 2021 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej”, w ramach możliwości kontynuowania procedury planistycznej na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., organ nadzoru stwierdził, iż **przedmiotowa uchwała zmieniająca obejmuje obszar o większym zasięgu, niż wynika to z uchwały inicjującej procedurę sporządzenia tej zmiany planu.**

Jak wynika bowiem z treści **§ 1 pkt 8** uchwały zmieniającej, w brzmieniu: „*W uchwale nr 576/XLVII/2010 Rady Miejskiej w Górze Kalwarii z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz dla fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2010 r., poz. 3400), zmienionej uchwałą nr XXXIX/366/2017 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2017 r. poz. 2075), uchwałą nr XIII/103/2019 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 7111), Rozstrzygnięciem nadzorczym nr WNP-I4131.122.2019.JF Wojewody Mazowieckiego z dnia 26 czerwca 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 8269) oraz Uchwałą LIV/467/2021 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 23 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej – ETAP I (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2021 r. poz. 5837) wprowadza się następujące zmiany: (...) 8) **w § 39 w ust. 2 pkt 3 otrzymuje brzmienie:** „3) dopuszcza się realizację dróg wewnętrznych do obsługi działek budowlanych na terenach 12.MNe, 12a.MNe;””, podczas gdy **przepis § 39 uchwały zmienianej, zawiera ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem 10.ZN, pozostającego poza granicami obszaru objętego przedmiotową zmianą planu.***

Nie kwestionując 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 ustalonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W przedmiotowej sprawie, na sesji 26 kwietnia 2017 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę **Nr XLIII/421/2017** „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany fragmentów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów - rejon ul. Lipkowskiej.”. Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był art. 27 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Tym samym, z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej ww. uchwały wynika, że **w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany planu miejscowego** przyjętego uchwałą Nr **576/XLVII/2010** Rady Miejskiej w Górze Kalwarii z 28 kwietnia 2010 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz dla fragmentu wsi Moczydłów - rejon ul. Lipkowskiej” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 24 lipca 2010 r. Nr 142, poz. 3400, z późn. zm.).

**Kluczowy jednak w sprawie jest fakt, iż zgodnie z treścią § 1 uchwały Nr IX/44/2019 z 27 lutego 2019 r. Rada Miejska Góry Kalwarii dokonała zmiany pierwotnej uchwały przystąpieniowej, w ten sposób, że: „**Zmienia się uchwałę Nr XLIII/421/2017 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie przystąpieniu do sporządzenia zmiany fragmentów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej poprzez odstąpienie od sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu oznaczonego literami ABCDE, zgodnie z załącznikiem nr 1.”.** Tym samym, **Rada Miejska Góry Kalwarii zdecydowała o wyłączeniu terenu oznaczonego symbolem 10.ZN, z granic obszaru objętego przedmiotową zmianą planu, z wyjątkiem części tego terenu, dla której dokonano zmiany przeznaczenia w ramach terenu oznaczonego symbolem 12a.MNe.****

Powyższe znajduje potwierdzenie w treści § 1 uchwały Nr XXVI/239/2020 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 27 lutego 2020 r. **zmieniającej uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej**, z którego jednoznacznie wynika, iż **ww. zmiana planu dotyczyć będzie, m.in. zmiany przeznaczenia w odniesieniu do części terenów o symbolach: 1R/ZN, 29ZN oraz terenu 10ZN.**

Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać, iż zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p., jedyną właściwą formą wprowadzenia zmiany w treści ustaleń **§ 39 ust. 2 pkt 3 uchwały zmienianej**, w odniesieniu do terenu **10.ZN**, byłaby **zmiana planu miejscowego w tym zakresie, dokonana w takim trybie, w jakim był on uchwalony.**

Jednocześnie, mając na uwadze możliwość kontynuowania procedury planistycznej na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., należy dodać, iż **treść ustaleń § 1 pkt 8 uchwały zmieniającej, wykracza poza zakres wydanego przez Wojewodę Mazowieckiego rozstrzygnięcia nadzorczego z 26 czerwca 2019 r., znak: WNP-I.4131.122.2019.JF, stwierdzającego nieważność uchwały Nr XIII/103/2019 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 29 maja 2019 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej”**, w ramach ustaleń:

- § 1 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) **budowlanych** (...)” zawartego w § 14 ust. 3 uchwały zmienianej;

- § 1 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)” zawartego w § 14 ust. 3a pkt 1 i 2 uchwały zmienianej;
- § 1 pkt 9 lit. c uchwały, w zakresie w jakim nie wyklucza ze stosowania definicji intensywności zabudowy, zawartej w § 6 pkt 9 uchwały zmienianej;
- § 1 pkt 10 lit. e uchwały, w zakresie w jakim nie wyklucza ze stosowania definicji intensywności zabudowy, zawartej w § 6 pkt 9 uchwały zmienianej;
- § 1 pkt 10 lit. f uchwały, w zakresie w jakim nie wyklucza ze stosowania definicji intensywności zabudowy, zawartej w § 6 pkt 9 uchwały zmienianej;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 35.PU i 37.MN;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 12.MNe, w zakresie w jakim w uchwale zmienianej oznaczony został symbolem 10.ZN.

Podsumowując należy wyraźnie podkreślić, 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, w tym przypadku doszło do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza zakres określony w uchwale przystąpieniowej;
- 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 ustaleń aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa;
- naruszenia właściwości organów, z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu zmiany planu miejscowego w innym zakresie.

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 *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

Istotność naruszenia zasad 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. 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 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 nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.**

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LVIII/520/2021 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 29 września 2021 r. *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej”*, w zakresie 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 bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/