



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 maja 2024 r.

WP-I.4131.109.2024

Rada Miejska Konstancin-Jeziorna

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. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 812/VIII/68/2024 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z 17 kwietnia 2024 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego strefy „A” uzdrowiska i terenów przyległych – etap I – dla działki o nr ew. 22 z obrębu 03-10 w Konstancinie-Jeziornie”, w części dotyczącej ustaleń § 1 pkt 5 w zakresie w jakim nie precyzuje, że nowe brzmienie § 39 pkt 9 lit. h odnosi się do wyłącznie do zdania wprowadzającego.

Uzasadnienie

Na sesji 17 kwietnia 2024 r. Rada Miejska Konstancin-Jeziorna podjęła uchwałę Nr 812/VIII/68/2024 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego strefy „A” uzdrowiska i terenów przyległych – etap I – dla działki o nr ew. 22 z obrębu 03-10 w Konstancinie-Jeziornie”.

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 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, przy zastosowaniu art. 67 ust. 3 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 25 kwietnia 2024 r. przy piśmie Urzędu Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna z 18 kwietnia 2024 r., znak: BRM 0004.48.2024, zaś dokumentację prac planistycznych 26 kwietnia 2024 r. przy piśmie z 24 kwietnia 2024 r. znak: PP.6721.2.2023.EB.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna zawiadomienia z 14 maja 2024 r., znak: WP-I.4131.109.2024.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiana) 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 (opcjonalnie ich zmian), 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 (opcjonalnie ich zmian) należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

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

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. 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 (opcjonalnie jego zmiany), a poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy 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 normatywna stanowić będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem ustalenia te powinny być spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.

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

zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmieniającej) i uchwały ją zmieniającej.

Powyższe znajduje potwierdzenie w: § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, w związku z § 143 załącznika do 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).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że na sesji **8 lutego 2023 r.** Rada Miejska Konstancin-Jeziorna podjęła uchwałę **Nr 639/VIII/53/2023** „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego strefy „A” uzdrowiska i terenów przyległych - etap I - dla działki o nr ew. 22 z obrębu 03-10 w Konstancinie-Jeziornie”.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej ww. uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzonego uchwałą Nr 95/VI/11/2011 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z 14 czerwca 2011 r. (opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 30 sierpnia 2011 r. Nr 157, poz. 4980), zmienionej uchwałami Nr 404/VI/33/2013 z 15 maja 2013 r. oraz uchwałą Nr 453/VII/27/2017 z 8 lutego 2017 r.

Jak wynika z § 1 ust. 2 ww. uchwały przystąpieniowej, ustalono, że: „2. Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego strefy "A" uzdrowiska i terenów przyległych - etap I - dla działki o nr ew. 22 z obrębu 03-10 w Konstancinie-Jeziornie będzie polegać na zmianie tekstu planu, w odniesieniu do działki o nr ew. 22 z obrębu 03-10, w zakresie : 1) przeznaczenia terenu; 2) zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu z wyłączeniem minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz linii zabudowy.”.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń zawartych w **§ 1 pkt 5** uchwały, w brzmieniu: „W uchwale Nr 95/VI/11/2011 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego strefy „A” uzdrowiska i terenów przyległych – etap I, zmienionej uchwałą Nr 404/VI/33/2013 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 15 maja 2013 r. oraz uchwałą Nr 453/VII/27/2017 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 8 lutego

2017 r. (...) 5) w § 39 w pkt 9, lit. h otrzymuje brzmienie: „h) ustala się maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, z wyjątkiem działki o nr ew. 22 z obrębu 03-10 w terenie 15U/MNp/MN”;”.

Z cytowanych powyżej ustaleń wynika zatem wprost, że **co doprowadziło do sytuacji, iż w miejsce dotychczasowego § 39 pkt 9 lit. h uchwały składającego się ze zdania wprowadzającego oraz czterech tiret, wprowadzono ustalenie w brzmieniu: „h) ustala się maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, z wyjątkiem działki o nr ew. 22 z obrębu 03-10 w terenie 15U/MNp/MN”.** Powyższym działaniem derogowano z obrotu prawnego ustalenia zawarte w § 39 pkt 9 lit. h **tiret pierwsze, tiret drugie, tiret trzecie oraz tiret czwarte** uchwały zmienianej, tj. uchwały Nr 95/VI/11/2011 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z 14 czerwca 2011 r., dotyczące maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy dla jednostek terenowych, które to ustalenia **nie zostały objęte zmianą planu miejscowego.** Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska Konstancin-Jeziorna nie wskazała jednoznacznie, iż dokonuje zmiany jedynie zdania wprowadzającego do wyliczenia, zawartego w § 39 pkt 9 lit. h uchwały zmienianej. Co więcej zdanie to nie kończy się również znakiem interpunkcyjnym, np. dwukropkiem, wskazującym na istnienie dalszego wyliczenia.

Tymczasem z ustaleń zawartych w § 39 pkt 9 lit. h uchwały zmienianej Nr 95/VI/11/2011 z 14 czerwca 2011 r., wynika, że ustalono: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 2U/MNp/MN do 27U/MNp/MN ustala się: (...) 9) zasady i warunki kształtowania zabudowy: (...) h) ustala się maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy: - dla działek o powierzchni powyżej 2000 m² nie wymienionych poniżej - 0,45, - dla działek o powierzchni 2000 m² i mniejszej, nie wymienionych poniżej - 0,4, - dla działek o nr ewidencyjnych 39, 40, 41, 42, 43, 44 i 45 położonych w terenie 23U/MNp/MN i dla działek o nr ewidencyjnych 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 położonych w terenie 24U/MNp/MN - 0,7, - dla działek nr ewidencyjny 24, 25, 26, 27, 28 położonych w terenach 19U/MNp/MN i dla działek nr ewidencyjny 9, 10, 18, 19, 20, 21 położonych w terenie 20U/MNp/MN - 0,8;”.

Powyższe oznacza, iż **Rada Miejska Konstancin-Jeziorna dokonała zmiany planu miejscowego z wykroczeniem poza zakres określony w uchwale przystąpieniowej, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2, art. 27 oraz art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.**

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że: „Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego strefy "A" uzdrowiska i terenów przyległych - etap I - dla działki o nr ew. 22 z obrębu 03-10 w Konstancinie-Jeziornie będzie polegać na zmianie tekstu planu, w odniesieniu do działki o nr ew. 22 z obrębu 03-10, w zakresie : 1) przeznaczenia terenu; 2) zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu z wyłączeniem minimalnego udziału procentowego

powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz linii zabudowy.” (vide § 1 ust. 2 uchwały intencyjnej Nr 639/VIII/53/2023 z 8 lutego 2023 r.), **co oznacza, iż Rada Miejska Konstancin-Jeziorna była uprawniona jedynie do formułowania ustaleń dotyczących działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 22 z obrębu 03-10, nie zaś innych działek ewidencyjnych i innych jednostek terenowych, ponieważ nie były one objęte zakresem zmiany planu określonym w uchwale przystąpieniowej. Tym bardziej, iż zmiana całej jednostki redakcyjnej § 39 pkt 9 lit. h uchwały zmienianej, w brzmieniu o którym mowa w § 1 pkt 5 uchwały zmieniającej, doprowadziła do sytuacji, w której w uchwale zmienianej brak ustalonego maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami od 2U/MNp/MN do 27U/MNp/MN, z wyjątkiem działki oznaczonej numerem 22 z obrębu 03-10, który zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu na dzień podjęcia uchwały zmienianej, stanowił obligatoryjny element planu miejscowego.**

Reasumując, 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 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 planu miejscowego w innym zakresie.

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. W tym przypadku powyższe naruszenia, **stanowią o istotnym naruszeniu zasad i trybu sporządzenia zmiany planu miejscowego, co stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w części, w której ustalenia wykraczają poza zakres uchwały intencyjnej.**

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy,

iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć

użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

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

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza,

że na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 812/VIII/68/2024 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z 17 kwietnia 2024 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego strefy „A” uzdrowiska i terenów przyległych – etap I – dla działki o nr ew. 22 z obrębu 03-10 w Konstancinie-Jeziornie”, 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/