



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 20 marca 2023 r.

WNP-I.4131.72.2023.MW1

Rada Gminy Nadarzyn
ul. Mszczonowska 24
05 – 830 Nadarzyn

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 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVII.875.2023 Rady Gminy Nadarzyn z 1 marca 2023 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Obszarów Nr I – IX we wsi Rusiec i dla Obszaru Nr X we wsi Młochów w Gminie Nadarzyn.”, w zakresie ustaleń:

- § 2 ust. 1, w odniesieniu do sformułowania: „(...)”: 1) Obszar Nr I – działka nr ew. 79/5, 2) Obszar Nr II – działka nr ew. 105, 3) Obszar Nr III – działki nr ew. 321, 322 i 323, 4) Obszar Nr IV – działki nr ew. 423/2 i 424, 5) Obszar Nr V – działki nr ew. 235/6 i 235/11, 6) Obszar Nr VI – działki nr ew. 368/4, 368/5, 368/33 oraz część działki nr ew. 368/17, 7) Obszar Nr VII – działki nr ew. 251/9 i 251/20, 8) Obszar Nr VIII – działki nr ew. 83/4, 83/6, 94 oraz część działki nr ew. 82/10, 9) Obszar Nr IX – działka nr ew. 351/19 (...);
- § 3.

Uzasadnienie

Na sesji 1 marca 2023 r. Rada Gminy Nadarzyn podjęła uchwałę Nr LXVII.875.2023 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Obszarów Nr I – IX we wsi Rusiec i dla Obszaru Nr X we wsi Młochów w Gminie Nadarzyn.”

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, przy czym poprawnie

przyjęta uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego winna zawierać w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 **pkt 15**.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której integralną częścią jest **załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu**. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego, powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem objęty.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989, „*Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wyłącznie zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu.*”.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. **Wyłącznym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem.** Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego, powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej. Załącznik graficzny do ww. uchwały został uznany za obowiązkową formę wskazania obszaru, do którego odnosi się następująca po niej procedura, ale nie musi spełniać cech formalnych, które są wymagane od rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który winien być sporządzony zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Jednakże musi on wypełniać swą funkcję, polegającą na tym, aby na jego podstawie możliwe było, w sposób jednoznaczny, wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego. Wyznaczenie tych granic na załączniku do uchwały intencyjnej powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest np. lokalizacja inwestycji celu publicznego. Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca

wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu miejscowego, powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie dotyczącym jednoznacznego wyznaczenia granic obszaru objętego projektem planu miejscowego na załączniku graficznym, znajduje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 828/11, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(...) rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie - w załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych.”* (publ. LEX nr 1109878);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 16 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 607/11, w którym Sąd stwierdził, iż *„Zauważyć więc przyjdzie, że zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 14 ust. 2 ustawy stanowi, iż integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Skoro ustawa wyraźnie stanowi, że załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może w sposób dowolny zmienić granic terenu objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10 - Lex nr 694436). Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie tylko więc inicjuje procedurę planistyczną, ale wyznacza również zakres planu miejscowego w granicach określonych w załączniku do tej uchwały i z tego też względu kształtuje ona przebieg dalszej procedury planistycznej.”* (publ. LEX nr 1134771);

– Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10, teza 1, 2 i 3: „1. Skoro u.p.z.p. wyraźnie stanowi, iż załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i nie może decydować czy istnieje potrzeba sporządzenia takiego załącznika graficznego, czy nie, w zależności od charakteru zmian, które zamierza wprowadzić do planu miejscowego. Wykładnia celowościowa art. 14 ust. 2 u.p.z.p. nie może prowadzić do wniosków, które pozostają w oczywistej sprzeczności z jego wykładnią językową. 2. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany. Ustawa nie określa wymagań co do skali mapy, która stanowić ma taki załącznik. Wyznaczenie tych granic na odpowiedniej mapie powinno jednak być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. 3. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest lokalizacja inwestycji celu publicznego.” (publ. LEX nr 694436).

Organ nadzoru wskazuje, że 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 terenu, 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 w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością uregulowanego w ustawie trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. 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.

Uchwała intencyjna stanowi zatem podstawę do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, że sporządzony, a następnie **uchwalony plan** lub jego zmiana, **powinien być zgodny z tą uchwałą**. Powyższe wynika z art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., zaś w przypadku zmiany planu miejscowego – także z przepisu art. 27 ww. ustawy. Dlatego też określenie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym lub jego zmianą, winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z intencją Rady Gminy Nadarzyn, wyrażoną w § 1 uchwały: „Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Obszarów Nr I – IX we wsi Rusiec i dla Obszaru Nr X we wsi Młochów w Gminie Nadarzyn, zwanego dalej w treści uchwały planem.”.

Z kolei, jak wynika z § 2 uchwały, ustalono, że: „(...) Sporządzenie planu, o którym mowa w § 1, obejmuje: 1. Obszary Nr I – IX położone w obrębie Rusiec i **określone na załączniku graficznym, stanowiącym integralną część niniejszej uchwały**: 1) Obszar Nr I – działka nr ew. 79/5, 2) Obszar Nr II – działka nr ew. 105, 3) Obszar Nr III – działki nr ew. 321, 322 i 323, 4) Obszar Nr IV – działki nr ew. 423/2 i 424, 5) Obszar Nr V – działki nr ew. 235/6 i 235/11, 6) Obszar Nr VI – działki nr ew. 368/4, 368/5, 368/33 oraz część działki nr ew. 368/17, 7) Obszar Nr VII – działki nr ew. 251/9 i 251/20, 8) Obszar Nr VIII – działki nr ew. 83/4, 83/6, 94 oraz część działki nr ew. 82/10, 9) Obszar Nr IX – działka nr ew. 351/19. 2. Obszar Nr X położony w obrębie Młochów i określony na załączniku graficznym, stanowiącym integralną część niniejszej uchwały: (...) Obszar Nr X – działka nr ew. 163.”.

Tymczasem, z załącznika graficznego do uchwały wynika, że w granicach objętych planem:

- **obszar nr I, obejmuje tylko i wyłącznie część działki o numerze ewidencyjnym 79/5 z obrębu Rusiec, jednostka ewidencyjna Nadarzyn, nie zaś tak jak wskazano w § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały, że działka ta objęta zostanie planem miejscowym w całości;**

- **obszar nr VIII, obejmuje w całości działki o numerach ewidencyjnych: 82/10, 83/4, 83/6 i 94 z obrębu Rusiec, jednostka ewidencyjna Nadarzyn oraz w części działkę o numerze ewidencyjnym 91 z obrębu Rusiec, jednostka ewidencyjna Nadarzyn, podczas gdy z ustaleń zawartych w § 2 ust. 1 pkt 8 uchwały wynika, że planem ma być objęta m.in. część działki o numerze ewidencyjnym 82/10, całkowicie pomijając przy tym część działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 91.**

Innymi słowy, **opis granic obszarów nr I i VIII objętych projektem planu miejscowego, zawarty w ustaleniach § 2 ust. 1 pkt 1 i 8 uchwały Nr LXVII.875.2023 Rady Gminy Nadarzyn z 1 marca 2023 r., wyklucza się wzajemnie z granicami ww. obszarów przedstawionych na załączniku graficznym stanowiącym integralną jej część.**

W tej sytuacji nie jest wiadomym, w odniesieniu do których faktycznie działek, bądź ich części rozpoczęto procedurę planistyczną, co w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. **W tym przypadku sprzeczność ustaleń części tekstowej z załącznikiem graficznym, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części uchwały, w zakresie słownego opisu granic zawartego w § 2 ust. 2 uchwały, co doprowadzi do spójności ustaleń zawartych w tej jednostce redakcyjnej z załącznikiem graficznym.**

Ponadto z ustaleń § 3 uchwały wynika, że: „*Plan dla ww. obszarów może być sporządzany i przedkładany do uchwalenia etapowo, tj. oddzielnie dla poszczególnych obszarów albo łącznie dla kilku lub wszystkich obszarów wymienionych w § 1.*”, przy czym zarówno załącznik graficzny do niniejszej uchwały, jak również część tekstowa uchwały, **nie określają granic poszczególnych etapów.**

Organ nadzoru wskazuje, iż obszar zainicjowanej procedury planistycznej określony został w ww. § 2 uchwały, a także na załączniku graficznym i obejmować będzie poszczególne obszary z obrębu Rusiec i Młochów. Tymczasem dyspozycja § 3 uchwały, zawęża obszar objęty projektem planu miejscowego **do bliżej nie określonych etapów**, wskazując jedynie, że dopuszcza się etapowe tj. oddzielnie dla poszczególnych obszarów albo łącznie dla kilku lub wszystkich obszarów, uchwalenie planu, co oznacza *de facto*, iż nie jest wiadomym w jakich granicach zostanie uchwalony plan miejscowy obejmujący wskazane w § 2 uchwały, a także na załączniku graficznym obszary, które mogą podlegać różnym zmianom.

Jednocześnie z przytoczonych powyżej ustaleń § 3 uchwały, jak też z załącznika graficznego, **nie wynikają jakiegokolwiek granice poszczególnych etapów**. Należy zatem uznać, iż brak jednoznacznego określenia etapów przez Radę Gminy Nadarzyn w uchwale inicjującej proces sporządzania planu miejscowego, **stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p.**, bowiem pomimo określenia granic obszaru objętego planem miejscowym na załączniku graficznym, z uwagi na brzmienie § 3 uchwały, nie jest wiadomym czy wszystkie obszary wyznaczone w tym załączniku stanowią obszary dla których sporządzany będzie przyszły plan miejscowy, a jeżeli tak to w jakich granicach będzie on przedmiotem uchwalania.

Wskazać przy tym należy, iż w toku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w miarę stwierdzonych potrzeb, można dokonywać zmian co do obszaru objętego planem. **Jedynym ograniczeniem, w tym zakresie, wynika z granic uchwały zmieniającej**. Tym samym, Rada Gminy Nadarzyn może dokonywać zmian w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzania planu miejscowego, jednakże musi się to odbywać w drodze podjęcia stosownej uchwały, w której w jednoznaczny sposób określony zostanie obszar (poprzez określenie granic) objęty projektem tego planu, w tym zawierać może wyodrębnione etapy, które podlegać będą odrębnym procedurom planistycznym.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru. Niemniej jednak nie jest możliwe, aby w ramach jednej uchwały przystąpić do jednoczesnego sporządzenia planu miejscowego, w odniesieniu do wszystkich obszarów, a równocześnie zawężyć zakres przystąpienia, wskazując możliwość etapowego opracowania planu bez wskazania poszczególnych etapów w sposób jednoznaczny.

Powyższe oznacza, iż Rada Gminy Nadarzyn przystępując do sporządzenia planu miejscowego winna w sposób jednoznaczny określić obszar objęty tym planem, który będzie dotyczyć albo wszystkich albo wybranych obszarów z obrębów Rusiec i Młochów, przedstawionych na załączniku graficznym.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu dyspozycji art. 14 ust. 1. i 2 ustawy o p.z.p., co w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do jednoznacznej identyfikacji obszaru objętego przyszłym planem miejscowym.

W tym miejscu uzasadnienia należy dodać, że skoro podstawą prawną podjętej uchwały jest m.in. art. 14 ustawy o p.z.p., to uchwała ta powinna spełniać wszystkie wymogi dotyczące, uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym uchwała taka nie może wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego, co do faktycznych jego granic.

Przyjmując bowiem, że ww. uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego, **to dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy posługuje się nią, np. informując mieszkańców, właścicieli działek, a także podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego o podejmowanych czynnościach planistycznych, określonych w art. 17 ustawy o p.z.p. Wszystkie ww. podmioty winny mieć świadomość co do faktu, jakie są faktyczne granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, bo tylko w odniesieniu do ściśle określonego obszaru, odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie. Skoro podstawową rolą uchwały o przystąpieniu jest określenie granic przyszłego planu miejscowego, **to należy w sposób jednoznaczny zidentyfikować te granice. Nie może zatem istnieć jakakolwiek wątpliwość co do faktycznych granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym.****

Tym samym należy stwierdzić, że w tym przypadku nie jest możliwe kontynuowanie procedury sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr LXVII.875.2023 Rady Gminy Nadarzyn z 1 marca 2023 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Obszarów Nr I – IX we wsi Rusiec i dla Obszaru Nr X we wsi Młochów w Gminie Nadarzyn.”, **bowiem nie wiadomo, dla jakich obszarów ma być faktycznie kontynuowana procedura planistyczna zmierzająca do uchwalenia planu miejscowego. W związku z tym, koniecznym jest stwierdzenie nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu zarówno zachowania jej komunikatywności, jak i doprowadzenia do jednoznacznej identyfikacji obszaru objętego przyszłym planem miejscowym.**

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym

wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów** wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz **prawa materialnego**, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

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

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

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie 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).”*.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały naruszającej art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXVII.875.2023 Rady Gminy Nadarzyn z 1 marca 2023 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowani przestrzennego dla Obszarów Nr I – IX we wsi Rusiec i dla Obszaru Nr X we wsi Młochów w Gminie Nadarzyn.”, w części 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, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/