



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 09 sierpnia 2022 r.

WNP-I.4131.170.2022.JF

Rada Gminy Leszno
Al. Wojska Polskiego 21
05 – 084 Leszno

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 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/362/2022 Rady Gminy Leszno z 29 czerwca 2022 r. *„w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Powązki oraz części wsi Korfowe, Szymanówek, Marianów, Wilkowa Wieś i Wilków w gminie Leszno – pomiędzy drogą wojewódzką nr 580 i Kampinoskim Parkiem Narodowym – etap I”.*

Uzasadnienie

Na sesji 29 czerwca 2022 r. Rada Gminy Leszno podjęła uchwałę Nr LVII/362/2022 *„w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Powązki oraz części wsi Korfowe, Szymanówek, Marianów, Wilkowa Wieś i Wilków w gminie Leszno – pomiędzy drogą wojewódzką nr 580 i Kampinoskim Parkiem Narodowym – etap I”.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 5 i 15 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”.*

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, *„Rola 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 obligatoryjną 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: *„(...) rolę 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).

Uchwała intencyjna stanowi zatem podstawę do sporządzenia planu miejscowego, co oznacza, że sporządzony, a następnie **uchwalony plan, 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. Dlatego też **określenie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania.**

Organ nadzoru wskazuje, iż 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).

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 sporządzenia.

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 zmiana planu dotycząca pewnych jego fragmentów współgra 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 tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, iż organ nadzoru nie kwestionuje również możliwości podjęcia uchwały zmieniającej przystąpienie w zakresie granic obszaru, dla którego rozpoczęto odpowiednią procedurę planistyczną dotyczącą sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany. Niemniej jednak, w przypadku wykazania realnej potrzeby wprowadzenia zmiany granic obszaru objętego przyszłym planem

miejscowym (opcjonalnie jego zmianą), obowiązkiem rady gminy jest nadal dokonanie jednoznacznej identyfikacji granic tego obszaru.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy wskazać, że zgodnie z intencją Rady Gminy Leszno wyrażoną w § 1 przedmiotowej uchwały: **„Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Powązki oraz części wsi Korfowe, Szymanówek, Marianów, Wilkowa Wieś i Wilków w gminie Leszno – pomiędzy drogą wojewódzką nr 580 i Kampinoskim Parkiem Narodowym – etap I, przyjętego uchwałą nr XXXI/163/2020 Rady Gminy Leszno z dnia 15 września 2020 r. opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 24 września 2020 r. poz. 9812 oraz uchwałą nr XLI/225/2021 Rady Gminy Leszno z dnia 26 maja 2021 r. opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 8 czerwca 2021 r. poz. 5180.”.** Następnie, jak wynika z treści § 2 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: **„1. Zmiana będzie dotyczyć: 1) w uchwale nr XXXI/163/2020 Rady Gminy Leszno z dnia 15 września 2020 r. – ustalenia maksymalnej liczby budynków mieszkalnych na działce budowlanej w § 14 pkt 4, § 15 pkt 4, § 16 pkt 4, § 17 pkt 4, § 18 pkt 3, § 19 pkt 4, § 20 pkt 4, § 21 pkt 3 i § 22 pkt 4; 2) w uchwale nr XLI/225/2021 Rady Gminy Leszno z dnia 26 maja 2021 r. – ustalenia maksymalnej liczby budynków mieszkalnych na działce budowlanej w § 14 pkt 4, § 15 pkt 3 i § 16 pkt 3; 2. Zmianie nie podlegają rysunki planu stanowiące załączniki nr 1 do uchwał o których mowa w § 1.”.**

Tymczasem, przeprowadzona przez organ nadzoru **szczegółowa analiza części testowej i graficznej przedmiotowej uchwały, wykazała wewnętrzną sprzeczność jej załącznika graficznego z treścią przywołanego powyżej § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały.** Jak wynika bowiem z załącznika graficznego, o którym mowa w § 3 uchwały, **granice obszaru objętego projektem zmiany planu przedstawiają de facto łączny obszar dwóch planów miejscowych przyjętych przez Radę Gminy Leszno uchwałą Nr XXXI/163/2020 z 15 września 2020 r. i Nr XLI/225/2021 z 26 maja 2021 r., podczas gdy zgodnie z treścią przywołanego wyżej § 2 ust. 1 tej samej uchwały, zmiana planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr XXXI/163/2020 Rady Gminy Leszno z 15 września 2020 r. ma dotyczyć tylko treści części tekstowej zawartej w:**

- **§ 14 pkt 4** ww. uchwały, odnoszącym się jedynie do terenów oznaczonych symbolami: 1MN1, 2MN1, 3MN1, 4MN1, 5MN1, 6MN1, 7MN1, 8MN1, 9MN1, 10MN1, 11MN1, 12MN1 i 13MN1;

- **§ 15 pkt 4** ww. uchwały, odnoszącym się jedynie do terenów oznaczonych symbolami: 1MN2, 2MN2, 3MN2, 4MN2, 5MN2, 6MN2, 7MN2, 8MN2, 9MN2, 10MN2, 11MN2, 12MN2, 13MN2, 14MN2, 15MN2, 16MN2, 17MN2, 18MN2, 19MN2, 20MN2, 21MN2, 22MN2;
- **§ 16 pkt 4** ww. uchwały, odnoszącym się jedynie do terenów oznaczonych symbolami: 1MN3 i 2MN3;
- **§ 17 pkt 4** ww. uchwały, odnoszącym się jedynie do terenów oznaczonych symbolami: 1MN4, 2MN4, 3MN4, 4MN4, 5MN4, 6MN4, 7MN4, 8MN4, 9MN4, 10MN4, 11MN4, 12MN4, 13MN4, 14MN4, 15MN4, 16MN4, 17MN4, 18MN4, 19MN4, 20MN4, 21MN4, 22MN4, 23MN4 i 24MN4;
- **§ 18 pkt 3** ww. uchwały, odnoszącym się jedynie do terenów oznaczonych symbolami: 1MN5, 2MN5, 3MN5, 4MN5, 5MN5, 6MN5;
- **§ 19 pkt 4** ww. uchwały, odnoszącym się jedynie do terenu oznaczonego symbolem MNE1;
- **§ 20 pkt 4** ww. uchwały, odnoszącym się jedynie do terenów oznaczonych symbolami: 1MNE2, 2MNE2, 3MNE2, 4MNE2, 5MNE2, 6MNE2, 7MNE2, 8MNE2, 9MNE2, 10MNE2;
- **§ 21 pkt 3** ww. uchwały, odnoszącym się jedynie do terenów oznaczonych symbolami: 1MN-U1, 2MN-U1, 3MN-U1, 4MN-U1;
- **§ 22 pkt 4** ww. uchwały, odnoszącym się jedynie do terenu oznaczonego symbolem MN-U2.

Mając na uwadze powyższe nie jest wiadomym, w jakim zakresie zostanie zmieniony obowiązujący plan miejscowy przyjęty uchwałą Nr XXXI/163/2020 Rady Gminy Leszno z 15 września 2020 r., bowiem załącznik graficzny, o którym mowa w § 3 uchwały przystąpieniowej Nr LVII/362/2022 Rady Gminy Leszno z 29 czerwca 2022 r., przedstawiający granice obszaru objętego projektem zmiany tego planu, uwzględnia wszystkie rodzaje przeznaczenia terenów, określone w § 5 ust. 1 planu objętego projektem zmiany, np. tereny usług (U), tereny ogrodów działkowych (ZD), tereny zieleni (Z), tereny lasów (ZL), tereny wód (WR), tereny infrastruktury rurociągu naftowego (Rn), a także tereny dróg (KD-L, KD-D i KDW), które nie zostały wymienione w treści § 2 ust. 1 pkt 1 tej uchwały przystąpieniowej. Innymi słowy, nie określono w sposób jednoznaczny jedyne przedmiotu uchwały intencyjnej, jakim jest precyzyjne określenie granic obszaru dokonywanej w tym przypadku zmiany planu.

Tym samym doszło do istotnego naruszenia dyspozycji art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p. w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości,

w celu doprowadzenia do jednoznacznej identyfikacji obszaru objętego przyszłą zmianą planu miejscowego.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano w tym przypadku proces sporządzania zmiany dwóch planów miejscowych. Nie może ona zatem wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami przyszłej zmiany tych planów. Powyższe oznacza, że **załącznik graficzny nie wypełnia dyspozycji ustaleń części tekstowej uchwały, w zakresie dotyczącym jednoznacznej identyfikacji obszaru objętego projektem zmiany planu,** co narusza wprost art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., a tym samym stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

Przyjmując bowiem, że ww. uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania zmiany 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 w odniesieniu do jakiego konkretnie obszaru, odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie. Skoro podstawową rolą uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu zmiany planu miejscowego jest określenie granic tej zmiany planu, to granice te muszą być wyznaczone w sposób nie budzący wątpliwości, co oznacza jednoznaczność ich identyfikowalność. **Nie może zatem istnieć jakakolwiek wątpliwość, co do faktycznych intencji w zakresie granic, w tym przypadku dla sporządzanej zmiany planu miejscowego.**

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

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

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać

działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały wprost naruszającej dyspozycję art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p. w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LVII/362/2022 Rady Gminy Leszno z 29 czerwca 2022 r. *„w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Powązki oraz części wsi Korfowe, Szymanówek, Marianów, Wilkowa Wieś i Wilków w gminie Leszno – pomiędzy drogą wojewódzką nr 580 i Kampinoskim Parkiem Narodowym – etap I”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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 bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/