



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 czerwca 2023 r.

WNP-I.4131.154.2023

**Rada Gminy Stare Babice**

**ul. Rynek 32**

**05 – 082 Stare Babice**

### **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 i 572)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LIX/631/2023 Rady Gminy Stare Babice z 25 maja 2023 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Borzęcin Duży i Wierzbina – Obszar Nr 1 dla terenów 23MN2, 1aCU2, 1K, 4U1, 14KDD, 15KDD i 16KDD” w zakresie ustaleń § 1 ust. 2 oraz części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 14KDD, 15KDD i 16KDD.

### **Uzasadnienie**

Na sesji 25 maja 2023 r. Rada Gminy Stare Babice podjęła uchwałę LIX/631/2023 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Borzęcin Duży i Wierzbina – Obszar Nr 1 dla terenów 23MN2, 1aCU2, 1K, 4U1, 14KDD, 15KDD i 16KDD”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1, 28 ust. 2 i 67a 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.”.

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.

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.

Na wstępie uzasadnienia należy wskazać, iż 3 listopada 2022 r. organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze (znak: WNP-I.4131.269.2022.AK), stwierdzające nieważność uchwały Nr LI/530/2022 Rady Gminy Stare Babice z 29 września 2022 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Borzęcin Duży i Wierzbin – Obszar Nr 1*” w części dotyczącej ustaleń:

- § 15 ust. 6 pkt 1 lit. i uchwały w odniesieniu do sformułowania: „(...) 14KDD, (...)”;
- § 15 ust. 6 pkt 1 lit. j uchwały w odniesieniu do sformułowania: „(...), 14KDD (...)”;
- § 19 ust. 6 pkt 1 lit. b uchwały;
- § 29 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret drugie uchwały;
- § 29 ust. 4 uchwały;

- § 38 ust. 2 pkt 2 lit. h uchwały w odniesieniu do sformułowania: „(...) od 12 m do 13 m (...)”;
- § 38 ust. 2 pkt 2 lit. j uchwały;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem: 1aCU2, 1MW i 4U1.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 4 listopada 2022 r. pod pozycją 11272.

W podstawie prawnej uchwały Nr LIX/631/2023 Rady Gminy Stare Babice przywołano m.in. art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., z którego wynika, że: *„Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie (...) planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności o których mowa w art. (...) 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu (...) planu z przepisami prawnymi.”* Przywołany przepis, jako wyjątek od zasady określonej w art. 27 ustawy o p.z.p., upoważnia organy gminy do ponownego procedowania nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który został już uchwalony i objęty prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym organu nadzoru (analogicznie: prawomocnym orzeczeniem właściwego miejscowego sądu administracyjnego), jednakże tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do doprowadzenia do zgodności z przepisami prawnymi.

Rozpoczęta procedura planistyczna na podstawie art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., winna co do zasady zostać *skonsumowana* tylko raz, w formie podjęcia końcowej uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Innymi słowy, w ramach jednej procedury planistycznej rozpoczętej podjęciem konkretnej uchwały przystąpieniowej, można co do zasady dokonać uchwalenia tylko jednego planu miejscowego w granicach obszaru objętego tym przystąpieniem. Powyższe wynika z przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., który wprost stanowi, że każda zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymaga dokonania w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego. Tym samym brak podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian.

Z ustawy o p.z.p. nie wynika jakakolwiek możliwość wielokrotnego wykorzystania, raz już rozpoczętej, procedury planistycznej na potrzeby wielokrotnego podejmowania uchwał w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ww. ustawy.

Wyjątkiem od powyższej reguły jest art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., który ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do uchwały, co do której stwierdzono jej nieważność. Z wskazanego przepisu wynika możliwość niejako „ponownego” procedowania nad raz już uchwalonym planem miejscowym, jednakże tylko w takim zakresie, jaki wynika z uprzedniego stwierdzenia nieważności, z obowiązkiem ponowienia czynności wynikających z dyspozycji art. 17 i nast. ustawy o p.z.p. Dla przykładu, jeżeli rada gminy w sposób niewłaściwy dokonała rozstrzygnięcia co do uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy, to ponowienie procedury planistycznej w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do stanu zgodności z przepisami prawa będzie oznaczało obowiązek ponownego głosowania nad tymi uwagami (tak: wyrok NSA z 8 czerwca 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 467/10, publ. LEX nr 597618).

Z kolei jeżeli stwierdzona zostanie nieważność części uchwały np. w postaci kilku jednostek terenowych, to ponowienie czynności planistycznych, w wyniku których zostanie ponownie podjęta uchwała, odnosić się może jedynie do tychże jednostek terenowych, nie zaś w odniesieniu do pozostałej części uchwały. Przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. upoważnia bowiem do „naprawienia” naruszeń prawa, jedynie w odniesieniu do tej części uchwały, która jest wadliwa, a więc tylko w odniesieniu do części, która była przedmiotem prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego (na zasadzie analogii: prawomocnego orzeczenia sądu). Powyższe oznacza, że pozostała, spełniająca wymogi zgodności z przepisami prawnymi, część planu miejscowego winna wejść w życie, a zatem nie powinna podlegać ponownemu procesowi sporządzenia i uchwalania.

W niniejszej sprawie, przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego, dotyczącego uchwały Nr LI/530/2022 z 29 września 2022 r. była jedynie część ustaleń zawarta w poszczególnych jednostkach redakcyjnych uchwały, o których mowa w: § 15 ust. 6 pkt 1 lit. i, § 15 ust. 6 pkt 1 lit. j, § 19 ust. 6 pkt 1 lit. b, § 29 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret drugie, § 29 ust. 4, § 38 ust. 2 pkt 2 lit. h, § 38 ust. 2 pkt 2 lit. j oraz jednostki terenowe oznaczone symbolami: 1aCU2, 1MW i 4U1.

Powyższe oznacza, że pozostała część uchwały została, przez organ nadzoru, oceniona jako zgodna z prawem. Tym samym uznano, że uchwała ta, w pozostałym zakresie, spełnia wszelkie wymogi określone przepisami ustawy o p.z.p. zarówno w zakresie zasad jej sporządzenia, a więc w zakresie jej zawartości, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, określonej szczegółowo w ramach art. 15 ustawy o p.z.p., jak i w zakresie trybu jej podejmowania, uregulowanym szczegółowo, w ramach art. 17, a odnoszącym 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. Zatem uchwała Rady Gminy Stare Babice Nr LI/530/2022 z 29 września 2022 r.

„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Borzęcin Duży i Wierzbin – Obszar Nr 1” z wyłączeniem części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego, znak: WNP-I.4131.269.2022.AK z 3 listopada 2022 r., wobec braku zaskarżenia ww. aktu nadzoru, spełniała wszelkie wymogi formalne i prawne wynikające z ustawy o p.z.p. i w tej części weszła w życie w związku z jej publikacją w dzienniku urzędowym (Dz. Urz. Woj. Maz. z 11 października 2022 r., poz. 10543).

Tymczasem Rada Gminy Stare Babice, wbrew przywołanej powyżej dyspozycji art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., podjęła uchwałę Nr LIX/631/2023 z 25 maja 2023 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Borzęcin Duży i Wierzbin – Obszar Nr 1 dla terenów 23MN2, 1aCU2, 1K, 4U1, 14KDD, 15KDD i 16KDD” w odniesieniu do części obszaru nieobjętego rozstrzygnięciem nadzorczym. Należy przy tym zauważyć, że Wojewoda Mazowiecki nie stwierdził nieważności części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 11KDD, 14KDD i 15KDD. Organ nadzoru stwierdził natomiast m.in. nieważność części tekstowej uchwały w odniesieniu do sformułowania „14KDD” w przypadkach sprzecznej z rysunkiem obsługi komunikacyjnej oraz stwierdził nieważność § 38 ust. 2 pkt 2 lit. j uchwały, w zakresie szerokości drogi oznaczonej symbolem 16KDD, która nie była określona na rysunku planu. Konsekwencją stwierdzenia nieważności uchwały tylko w części tekstowej było wyeliminowanie sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały, przy zachowaniu kryterium komunikatywności pozostałych ustaleń planistycznych, które są obowiązujące.

Tymczasem zarówno z tytułu, jak i treści przedmiotowej uchwały, w tym z rysunku planu miejscowego wynika, iż przedmiotowy plan obejmuje tereny oznaczone symbolami: 14KDD, 15KDD i 16KDD, które funkcjonują już w obrocie prawnym i w uchwale Nr LI/530/2022 oznaczone są odpowiednio symbolami: 11KDD, 14KDD i 15KDD. Sformułowanie ustaleń dla tych terenów wykracza poza zakres objęty rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego.

Jeżeli organy gminy Stare Babice uprawnione były do prowadzenia działań naprawczych, to zakres tych działań wyznaczony został w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego z 3 listopada 2022 r. znak: WNP-I.4131.269.2022.AK, a zatem ograniczony został do części tekstowej i graficznej, dotyczącej co najwyżej terenów oznaczonych symbolami: 1aCU2, 1MW i 4U1.

Tymczasem w myśl § 1 ust. 2 uchwały w brzmieniu: „*Uwzględniając postanowienia Rozstrzygnięcia Nadzorczego Nr WNP-I.4131.269.2022.AK Wojewody Mazowieckiego z dnia 3 listopada 2022 r. dotyczące części ustaleń uchwały Nr LI/530/2022 Rady Gminy Stare Babice z dnia 29 września 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Borzęcin Duży i Wierzbin – Obszar Nr 1: 1) teren 23MN2 zastępuje teren 1MW; 2) teren 4U1 i teren 1K zastępuje teren 4U1; 3) teren 14KDD zastępuje teren 11KDD; 4) teren*

15KDD zastępuje teren 14KDD; 5) teren 16KDD zastępuje teren 15KDD; 6) teren 1aCU2 zastępuje teren 1aCU2.”.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że stwierdzenie nieważności jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1aCU2, 1MW i 4U1, o których mowa w uchwale Nr LI/530/2022, oznacza brak ustaleń odnoszących się do nich. Tym samym brak prawnej możliwości „zastąpienia” nieistniejących jednostek terenowych nowymi terenami.

Stosownie do dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p. zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany. Powyższe oznacza konieczność przeprowadzenia pełnej procedury planistycznej, rozpoczętej podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego (art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.), a także przeprowadzenia szeregu kolejnych czynności proceduralnych określonych szczegółowo w ramach art. 17 i nast. ustawy o p.z.p. Ponadto obowiązkiem Rady Gminy Stare Babice było normatywne sformułowanie ustaleń uwzględniających zarówno regulację zawartą w art. 34 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą *„wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu.”*, jak i przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 82 w związku z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zauważyć, że zarówno z art. 15, art. 20 ust. 1, art. 27 i art. 34 ust. 1 ustawy o p.z.p., jak też § 82 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej wynika, iż dokonać zmiany ustaleń planistycznych można jedynie w odniesieniu do tych terenów, dla których istnieją już ustalenia obowiązującego planu miejscowego. Obszarowe stwierdzenie nieważności uchwały w przedmiocie planu miejscowego wywołuje jednak skutek *ex tunc* co oznacza, że uchwała Nr LI/530/2022 Rady Gminy Stare Babice, w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 1aCU2, 1MW i 4U1 nie obowiązuje, a zatem nie można dokonać jakichkolwiek zmian odnoszących się tych terenów.

W tym miejscu należy podkreślić, że formułując ustalenia w ramach uchwały w przedmiocie zmiany planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg,

aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalająca na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Z kolei w przypadku dróg oznaczonych symbolami: 11KDD, 14KDD i 15KDD, co do zasady, organ nadzoru nie stwierdził ich nieważności, co oznacza, że ustalenia uchwały Nr LI/530/2022 odnoszące się do tych terenów są ustaleniami obowiązującymi, a zatem funkcjonują w obrocie prawnym. Jak wskazano we wcześniejszej części uzasadnienia, skoro nie były one, same w sobie, przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego, to nie mogą być one przedmiotem regulacji w trybie naprawczym wynikającym z art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. Regulacja w tym zakresie oznacza istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

Tym samym, jako istotnie naruszające prawo uznać należy formułowanie ustaleń, w wyniku których dokonuje się zmian w numeracji poszczególnych jednostek terenowych, albowiem powyższe wpływa na ustalenia poprzedniej uchwały. Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż istnienie w obrocie prawnym dwóch aktów normatywnych, regulujących tę samą kwestię, jest niedopuszczalne. Wynika to z podstawowych reguł legislacyjnych i z samej logiki systemu źródeł prawa, który powinien być spójny i uporządkowany. Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Organ nadzoru wskazuje, że przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to: akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę zastrzeżoną do kompetencji innych

organów; układ aktu powinien być przejrzysty; dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie, redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji.

W tym przypadku sformułowanie nowych ustaleń dla dotychczasowych terenów: 11KDD, 14KDD i 15KDD i dokonanie zmiany ich numeracji na: 14KDD, 15KDD i 16KDD oznacza sporządzenie uchwały wykraczającej poza zakres objęty rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego, co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego bowiem możliwość kontynuowania procedury planistycznej w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. dotyczy ponowienia czynności w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu z przepisami prawnymi, o których mowa w tym rozstrzygnięciu. Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej regulacji odnoszącej się do terenów oznaczonych symbolami: 14KDD, 15KDD i 16KDD.

Należy ponownie podkreślić, iż 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 trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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, 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. 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 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).

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 zawarcia ustaleń, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z istotnym naruszeniem trybu a także zasad sporządzania planu miejscowego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LIX/631/2023 Rady Gminy Stare Babice z 25 maja 2023 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Borzęcin Duży i Wierzbin – Obszar Nr 1 dla terenów 23MN2,1aCU2, 1K, 4U1, 14KDD, 15KDD i 16KDD”*, 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.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Tobiasz Bocheński*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/