



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 lipca 2024 r.

WP-I.4131.155.2024

Rada Gminy 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 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/31/2024 Rady Gminy Stare Babice z 27 czerwca 2024 r. „w sprawie zmiany Uchwały Nr LXVI/734/2023 Rady Gminy Stare Babice z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w różnych częściach gminy Stare Babice – etap II”, w odniesieniu do ustaleń zawartych w § 1 pkt 2.

Uzasadnienie

Na sesji 27 czerwca 2024 r. Rada Gminy Stare Babice podjęła uchwałę Nr V/31/2024 Rady Gminy Stare Babice z 27 czerwca 2024 r. „w sprawie zmiany Uchwały Nr LXVI/734/2023 Rady Gminy Stare Babice z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w różnych częściach gminy Stare Babice – etap II”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1, 2 i 4 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 czym poprawnie przyjęta uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego powinna w podstawie prawnej zawierać art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie, nie zaś jej art. 18 ust. 2 pkt 5.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 2 lipca 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Stare Babice z 1 lipca 2024 r., znak: BORG.0711.33.2024.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., co skutkowało wszczęciem

postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Stare Babice zawiadomienia z 29 lipca 2024 r., znak: WNP-I.4131.155.2024.

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.*”.

W przypadku dokonywania zmian w uchwale przystąpieniowej obowiązkiem organów gminy jest dostosowanie treści uchwały zmienianej do uchwały zmieniającej, przy czym powyższe dotyczy również systematyki poszczególnych jednostek redakcyjnych. Dokonując tego rodzaju zmian, należy wziąć bowiem pod uwagę fakt, iż treść normatywną stanowi uchwała zmieniana wraz z uchwałą zmieniającą.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. **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 nieruchomości 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 nieruchomości 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 należy wskazać, iż Rada Gminy Stare Babice 14 grudnia 2023 r. podjęła uchwałę Nr LXVI/734/2023 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w różnych częściach gminy Stare Babice – etap II”.

Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z 17 stycznia 2024 r. znak: WNP-I.4131.1.2024, stwierdził nieważność ww. uchwały w zakresie jej ustaleń zawartych w § 4.

Wobec braku zaskarżenia ww. uchwały do sądu administracyjnego, w związku z art. 98 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, ww. rozstrzygnięcie nadzorcze stało się prawomocne.

Następnie 27 czerwca 2024 r. Rada Gminy Stare Babice podjęła uchwałę Nr V/31/2024 na mocy, której dokonała zmian w sprawie uchwały Nr LXVI/734/2023 z 14 grudnia 2023 r., w tym m.in. w ramach § 1 pkt 2 zgodnie, z którym:

„W Uchwale Nr LXVI/734/2023 Rady Gminy Stare Babice z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w różnych częściach gminy Stare Babice – etap II, wprowadza się następujące zmiany: (...) **2) w § 1 pkt 3 dodaje się lit. h, o następującej treści:** „h) działki nr ew. 84/3, 84/4, 85/6, 85/7, 85/8, 85/9 - obszar nr 39 - załącznik nr 16 do uchwały, ” – zgodnie z załącznikiem nr 2;”,

podczas gdy § 1 pkt 3 uchwały Nr LXVI/734/2023 nie zawiera żadnych jednostek redakcyjnych w postaci liter, a jego pełne brzmienie to: „Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego różnych obszarów gminy Stare Babice – etap II – zwanego dalej „planem miejscowym” dla następujących, wymienionych poniżej obszarów wraz ze wskazaniem ich granic i miejsca położenia na załącznikach graficznych: (...) **3) we wsi Janów działki nr ew. 11/4, 11/5, 11/6, 12/1, 13/2, 14/3, 14/4, 15/1, 15/3 – obszar nr 10 – załącznik nr 7 do uchwały,**”.

Jednocześnie regulacja dotycząca załącznika nr 16 do uchwały została zawarta w § 1 pkt 9 lit. a uchwały Nr LXVI/734/2023, w następującym brzmieniu: „Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego różnych obszarów gminy Stare Babice

– etap II – zwanego dalej „planem miejscowym” dla następujących, wymienionych poniżej obszarów wraz ze wskazaniem ich granic i miejsca położenia na załącznikach graficznych: (...) 9) „Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego różnych obszarów we wsi Stare Babice: a) działki nr ew. 84/11, 84/12, 85/18, 85/19, 86/15, 87/32, 87/33, 87/34, 87/35, 87/36, 87/37, 87/53 - obszar nr 22 - załącznik nr 16 do uchwały, ”.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że konstrukcja uchwały zmienianej opiera się o wyodrębnione, w ramach poszczególnych jednostek redakcyjnych, obręby geodezyjne. Przy tak zastosowanej systematyce zgodnie z §1 uchwały zmienianej przystąpiono do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru wsi:

- Borzęcin Duży, w ramach pkt. 1;
- Borzęcin Mały, w ramach pkt. 2;
- Janów, w ramach pkt. 3;
- Koczargi Nowe, w ramach pkt. 4;
- Koczargi Stare, w ramach pkt. 5;
- Latchorzew, w ramach pkt. 6;
- Lipków, w ramach pkt. 7;
- Mariew, w ramach pkt. 8;
- Stare Babice, w ramach pkt. 9;
- Topolin, w ramach pkt. 10;
- Wierzbin, w ramach pkt. 11.

Jednocześnie z analizy załącznika graficznego do uchwały zmieniającej oraz z treści § 1 pkt 2 wynika, że przedmiotem przystąpienia jest obszar usytuowany w granicach obrębu geodezyjnego Stare Babice przypisany do jednostki redakcyjnej § 1 pkt 9 uchwały zmienianej, w ramach, którego faktycznie wyodrębniono obszary opisane w ramach lit. a, b, c, d, e, f oraz g.

Pomijając sam fakt błędnej regulacji zawartej w § 1 pkt 2 uchwały zmieniającej, należy wskazać na skutki podjęcia uchwały w takim kształcie. W wyniku takiej regulacji wprowadzono do obiegu prawnego **dwa załączniki określone tym samym numerem, funkcjonujące jako „załącznik nr 16”, o którym mowa w § 1 pkt 3 lit. f uchwały przystąpieniowej uwzględniającej dokonaną zmianę oraz § 1 pkt 9 lit. a uchwały zmienianej uwzględniającej dokonaną zmianę, z której wynikają różne obszary objęte planem miejscowym.**

Organ nadzoru wskazuje, że nie mogą pozostawać w obiegu prawnym dwa załączniki graficzne, będące na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p. obligatoryjnym elementem uchwały inicjującej proces sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które

określają różne granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, a nadto wprowadzone w sposób pomijający systematykę jednostek redakcyjnych określonych w uchwale zmienianej.

W tej sytuacji nie jest wiadomym w odniesieniu, do których faktycznie działek rozpoczęto procedurę planistyczną, co w konsekwencji skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w wadliwej części, z uwagi na istotne naruszenie przepisu art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p.

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 intencji w zakresie dokonywanych zmian, dotyczących granic tego samego obszaru objętego przyszłym planem miejscowym.**

Reasumując, należy stwierdzić, że w tym przypadku nie jest możliwe kontynuowanie procedury sporządzania planu miejscowego, w brzmieniu nadanym na podstawie uchwały Nr V/31/2024 Rady Gminy Stare Babice z 27 czerwca 2024 r. „w sprawie zmiany Uchwały Nr LXVI/734/2023 Rady Gminy Stare Babice z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w różnych częściach gminy Stare Babice – etap II, w odniesieniu do ustaleń zawartych w § 1 pkt 2, nie jest bowiem wiadomym, w odniesieniu do jakiego obszaru ma być faktycznie kontynuowana procedura planistyczna zmierzająca do uchwalenia 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 kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw 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 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 w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oznacza istotne naruszenie prawa.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr V/31/2024 Rady Gminy Stare Babice z 27 czerwca 2024 r. „w sprawie zmiany Uchwały Nr LXVI/734/2023 Rady Gminy Stare Babice z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w różnych częściach gminy Stare Babice – etap II”, 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/