



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 grudnia 2023 r.

WNP-I.4131.270.2023

### Rada Miejska w Pilawie

#### 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, 572, 1463 i 1688)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXIII.477.2023 Rady Miejskiej w Pilawie z 17 listopada 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Pilawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 17 listopada 2023 r. Rada Miejska w Pilawie podjęła uchwałę Nr LXXIII.477.2023 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Pilawa”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw <Dz. U. poz. 1688>, zwanej dalej „ustawą o p.z.p”. Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją planistyczną doręczono organowi nadzoru 22 listopada 2023 r. przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Pilawa z 21 listopada 2023 r. znak: OR.RM.0711.73.2023.

W wyniku dokonanej oceny prawnej, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i 2 pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., z uwagi na ustalenie minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy sprzecznego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Pilawa, przyjętego uchwałą Nr XLII.250.2014 Rady Miejskiej w Pilawie z 27 stycznia 2014 r., zmienioną uchwałą Nr XI.70.2019 z 18 lipca 2019 r. oraz uchwałą Nr LXX.462.2023 z 21 września 2023 r., zwanego dalej „Studium”, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miejskiej w Pilawie zawiadomienia z 18 grudnia 2023 r., znak: WNP-I.4131.270.2023.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych 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.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., 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 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.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium. Należy przy tym zauważyć, że wiążący charakter studium wynika

z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost zarówno z § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405), mającego zastosowanie w dacie podjęcia uchwały w sprawie zmiany studium z 21 września 2023 r., w odniesieniu do obszaru objętego tą zmianą, jak i poprzednio obowiązującego § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Choć nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też **ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części** (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, **pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.**

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem UH-PP-PS, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonego tam wskaźnika urbanistycznego.

Zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik nr 2C do uchwały Nr LXX.462.2023 z 21 września 2023 r., skala 1:10 000) teren oznaczony w planie miejscowym symbolem **UH-PP-PS**, stanowi **obszary funkcjonalne oznaczone jako teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, teren zabudowy usługowej** określony symbolem **PU**.

Z części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Nr LXX.462.2023 z 21 września 2023 r., w ramach zestawienia tabelarycznego (str. 131) wynika, że dla obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem **PU**, ustalono m.in. minimalny wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie:

- 0,3 dla terenu obiektów produkcyjnych, składów i magazynów;

– 0,5 dla terenu zabudowy usługowej,

podczas gdy zgodnie z zapisami części tekstowej planu miejscowego, zawartymi w § 11 ust. 3 pkt 4 uchwały, minimalna intensywność zabudowy została ustalona na poziomie 0,3, a więc na poziomie, jak dla zabudowy obiektów produkcyjnych, składów i magazynów.

W tym miejscu uzasadnienia należy zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z ustaleniami Studium, stanowiącymi kierunki rozwoju, w brzmieniu:

- (...) *Granice terenów oraz wskaźniki zagospodarowania, mają charakter orientacyjny, co oznacza, że mogą podlegać koreckie w planach miejscowych, w szczególności, jeżeli rozeznanie warunków środowiskowych, technicznych, prawnych i społeczno – gospodarczych przy opracowaniu planów miejscowych będą uzasadniały takie rozwiązanie. (...), str. 127;*
- (...) *Dopuszcza się łączenie przeznaczeń w ramach jednego terenu lub jednej działki. Określenie wskaźników zagospodarowania i kształtowania zabudowy dla łączonych przeznaczeń terenów pozostawia się do doprecyzowania na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (...), str. 141,*

Rada Miejska w Pilawie dopuściła możliwość modyfikacji ustalonych wskaźników urbanistycznych na etapie sporządzania planu miejscowego, **jednakże modyfikacja ta powinna być realizowana w ramach ustalonych w Studium wskaźników, nie zaś w sposób dowolny.**

Wskazać przy tym należy, że w podjętej uchwale ustalono teren usług handlu lub produkcji przemysłowej lub składów i magazynów jako przeznaczenie terenu oznaczonego na rysunku planu miejscowego symbolem UH-PP-PS (*quod vide* § 11 ust. 1 uchwały), co oznacza, iż wszystkie funkcje mogą być realizowane łącznie lub zamiennie.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska Burmistrza Miasta i Gminy Pilawa zawartego w piśmie z 11 grudnia 2023 r. znak: OR.RM.0711.73.2023, stanowiącego odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 6 grudnia 2023 r. znak: WNP-I.4130.709.2023, iż: (...) *minimalny wskaźnik intensywności zabudowy terenu UH-PP-PS ustalony w § 11 ust. 3 pkt 4 przedmiotowym planie nie narusza ustaleń obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Pilawa. Powyższe argumentuje tym, iż wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, przedstawione w tabeli nr 19 Studium, mogą być zmieniane, zgodnie z zapisami rozdz. III Kierunki Rozwoju pkt 3.2 na str. 127 „ Granice terenów oraz wskaźniki zagospodarowania, mają charakter orientacyjny, co oznacza, że mogą podlegać koreckie w planach miejscowych, w szczególności, jeżeli rozeznanie warunków środowiskowych, technicznych, prawnych i społeczno – gospodarczych przy opracowaniu planów miejscowych będą uzasadniały takie rozwiązanie. ” (...) Z uwagi na istniejące zagospodarowanie terenu objętego przedmiotowym planem, tj. funkcjonujący zakład produkcyjny, obecną intensywność zabudowy*

na terenie zakładu, a w szczególności na bliskie sąsiedztwo terenów mieszkaniowych zdecydowano się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustalić minimalny wskaźnik intensywności zabudowy terenu UH-PP-PS na poziomie 0,3, która to wartość występuje w Studium w rozdz. III pkt 3.2. tabela nr 19 Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów dla STREFY URBANIZACJI w wierszu dotyczącym terenu PU (str. 131 Studium) (...), **z uwagi na fakt, iż ustalony minimalny wskaźnik intensywności zabudowy określony w planie miejscowym przekracza wielkość ustaloną w Studium dla terenów zabudowy usługowej, w ramach obszaru funkcjonalnego PU. Organ nadzoru wskazuje, iż z ustaleń Studium nie wynika które wskaźniki ustalone w ramach obszaru PU należy stosować w przypadku łączenia przeznaczenia w ramach jednego obszaru, co oznacza, iż w przypadku ustalenia w planie miejscowym równorzędnego przeznaczenia dla terenu UH-PP-PS, tj. teren usług handlu lub produkcji przemysłowej lub składów i magazynów, organy Gminy Pilawa winny ustalić wskaźniki urbanistyczne uwzględniając ustalenia Studium, zarówno w zakresie wskaźników dla przeznaczenia określonego jako teren zabudowy usługowej na poziomie 0,5, jak i teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów na poziomie 0,3.**

Tym samym, podkreślić ponownie należy, iż ustalone wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, **pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości granicznych w nim wyznaczonych.**

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Burmistrz i Rada Miejska w Pilawie.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie **minimalnej intensywności zabudowy są obligatoryjnymi ustaleniami planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. wskaźnika naruszającego ustalenia Studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności w zakresie całego terenu oznaczonego symbolem UH-PP-PS, który *de facto* stanowi cały obszar objęty planem miejscowym, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.**

Przyjęcie wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy, o którym mowa w § 11 ust. 3 pkt 4 uchwały, musi być poprzedzone zmianą ustaleń Studium w odpowiednim zakresie.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18.
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że w przedmiotowej uchwale ustalono wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy, naruszający ustalenia Studium, co stanowi o istotnym naruszeniu przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i 2 pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad 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 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).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXXIII.477.2023 Rady Miejskiej w Pilawie z 17 listopada 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Pilawa”, co na mocy art. 92

ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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/