



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 22 grudnia 2020 r.

Poz. 13201

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.232.2020.JF

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 22 grudnia 2020 r.

dotyczy uchwały Nr XXVI/222/20 Rady Miejskiej w Mszczonowie z 25 listopada 2020 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mszczonów obejmującego fragment miejscowości Grabce Józefpolskie oraz fragment miejscowości Marków -Towarzystwo – Obszar III.”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 22 grudnia 2020 r.

WNP-I.4131.232.2020.JF

**Rada Miejska Mszczonów
Plac Piłsudskiego 1
96 – 320 Mszczonów****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/222/20 Rady Miejskiej w Mszczonowie z 25 listopada 2020 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mszczonów obejmującego fragment miejscowości Grabce Józefpolskie oraz fragment miejscowości Marków -Towarzystwo – Obszar III.”, w zakresie części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1KO.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2020 r. Rada Miejska w Mszczonowie podjęła uchwałę Nr XXVI/222/20 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mszczonów obejmującego fragment miejscowości Grabce Józefpolskie oraz fragment miejscowości Marków -Towarzystwo – Obszar III.”

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 2020 r. poz. 293, z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), 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.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały Nr XXVI/222/20 Rady Miejskiej w Mszczonowie z 25 listopada 2020 r., w tym ustaleń **§ 37 ust. 2 pkt 2 lit. b** tej uchwały, dotyczących wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem **1KO**, stwierdzono, że są one niezgodne z ustaleniami obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mszczonów, zatwierdzonego uchwałą Nr XXXVI/280/13 Rady Miejskiej w Mszczonowie, zmienionego uchwałą Nr XIII/98/19 Rady Miejskiej w Mszczonowie z 30 października 2019 r., zwanego dalej „Studium”, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

Podjęcie przez Radę Miejską w Mszczonowie w dniu 12 listopada 2007 r. uchwały intencyjnej Nr XV/120/07 wskazuje, że wiążący charakter studium wynika z wymienionych wyżej przepisów w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 października 2010 r., tj.:

- art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „**Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych**”;
- art. 15 ust. 1 zd. 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 z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.**”;

- art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego **zgodności z ustaleniami studium**.

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 o p.z.p. 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 ustalenia planu miejscowego są zgodne z ustaleniami studium, konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem 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 jest zgodny z ustaleniami studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 października 2010 r., 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 z § 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 studium nie ma 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).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. **Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium**. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń 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 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2491/18: „(...) W orzecznictwie natomiast wskazuje się, że studium jest aktem elastycznym, który winien stwarzać nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania miejscowego, pozwalać na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu regulacji planów miejscowych. Studium jest bowiem aktem kierunkowym, wskazującym jedynie kierunki zagospodarowania przestrzennego o dużym stopniu ogólności. Zgodność planu ze studium nie oznacza bezrefleksyjnego powielania postanowień studium w projekcie planu, gdyż studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium. Stanowisko powyższe może mieć zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim ustalenia studium w istocie zawierają ogóle wytyczne i założenia polityki przestrzennej gminy. **Stopień związania planów ustaleniami studium zależy zatem w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium, przy czym plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę** (zob. wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2018 r. sygn.. II OSK 829/16, wyrok NSA z dnia 22 marca 2017 r. sygn. II OSK 1861/15, wyrok NSA z 19 maja 2011 r. sygn.. II OSK 466/11).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy wskazać, iż analiza rysunku Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego oraz tekstu Studium prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem **1KO**, są niezgodne z ustaleniami obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mszczonów, w zakresie określonego w nim wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej.

Zgodnie bowiem z ustaleniami tekstu Studium, zawartymi w części B. pn. „Polityka przestrzenna gminy”, Dziale II. pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Mszczonów”, Rozdziale 2. pn. „Zasady rozwoju przestrzennego gminy”, Podrozdziale 2.7. pn. „Polityka rozwoju systemów infrastruktury technicznej”, Podpodrozdziale 2.7.2. pn. „Systemy wodociągowo-kanalizacyjne”, w brzmieniu: „(...) „**Strefa NO**

Charakterystyka i położenie strefy:

Obszar tej strefy obejmuje tereny położone w Grabcach Józefpolskich i Mszczonowie

Teren istniejącej oczyszczalni ścieków i zakładu gospodarki komunalnej.

Zakłada się utrzymanie funkcji obsługi mieszkańców miasta i gminy w zakresie oczyszczania ścieków i gospodarki odpadami, oczyszczania miasta;

Ustala się utrzymanie wokół terenu oczyszczalni - strefy, która ograniczy uciążliwości związane z funkcjonowaniem oczyszczalni.

Wytyczne do planów miejscowych, ustalenia dotyczące kierunków wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów dla poszczególnych obszarów:

- wysokości zabudowy zgodna z wymaganiami technicznymi odnośnie wysokości obiektów i urządzeń technicznych niezbędnych do właściwego funkcjonowania zabudowy;
- **minimalna powierzchnia biologicznie czynna: 20 %;**
- wysokość zabudowy 12.0 m”, (str. 188 tekstu Studium).

Tymczasem, jak wynika z **§ 37 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie** tekstu planu miejscowego, dla terenu infrastruktury technicznej - oczyszczalnia ścieków, oznaczonego symbolem 1KO, określono: „2. Zasady zagospodarowania (...) 2) Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (...) b) Parametry zabudowy działki (...) - **powierzchnia biologicznie**

czynna na działce – co najmniej 10%,”, co stanowi o niezgodności z przywołanymi wyżej ustaleniami Studium w zakresie wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej.

Odnosząc się w tym miejscu do wyjaśnień Burmistrza Mszczonowa zawartych w piśmie z 16 grudnia 2020 r., znak: RG.73211/10/07-20: „W odpowiedzi na wystąpienie Wojewody Mazowieckiego (pismo znak WNP-I.40.2.913.2020.JF z dnia 14.12.2020r.) dotyczące zgodności uchwały nr XXVI/222/20 z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego Gminy Mszczonów obejmującego fragment miejscowości Grabce Józefpolskie oraz fragment miejscowości Marków Towarzystwo- Obszar III” z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mszczonów w odniesieniu do

- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. B części tekstowej planu, dotyczącej wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 1KO informuję, że wyznaczenie 10% wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej wynika z koncepcji projektowanego zagospodarowania terenu w związku z rozbudową gminnej oczyszczalni ścieków. W przypadku zastosowania wyższego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej nie będzie możliwości wykonania planowanej rozbudowy oczyszczalni z uwagi na zastosowanie określonej technologii oczyszczania ścieków. Rozbudowa oczyszczalni zapisana została w ustaleniach studium w dziale 2.7.2 kierunków zagospodarowania- Systemy wodociągowo-kanalizacyjne. (...)”, należy wskazać, iż dodatkowym wzmacniającym ustaleniem Studium jest zapis zawarty w części B., Dziale II., na str. 142 tekstu Studium, w brzmieniu: „(...) W studium zostały określone kierunki zagospodarowania poszczególnych obszarów, zostały ustalone generalne zasady przeznaczenia i zagospodarowania terenów, które muszą być spójne z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.”.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że skoro z wyjaśnień Burmistrza Mszczonowa wynika, iż: „(...) W przypadku zastosowania wyższego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej nie będzie możliwości wykonania planowanej rozbudowy oczyszczalni z uwagi na zastosowanie określonej technologii oczyszczania ścieków. (...)”, to przed przyjęciem przedmiotowej uchwały Nr XXVI/222/20 Rady Miejskiej w Mszczonowie z 25 listopada 2020 r., w tym ustaleń zawartych w § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b tekstu planu miejscowego, w zakresie wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, należało dokonać zmiany ustaleń Studium gminy Mszczonów. **Należy bowiem podkreślić, iż w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe wskaźniki urbanistyczne określone w Studium dla poszczególnych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami tego Studium.**

Tym samym wskazane powyżej ustalenia **§ 37 ust. 2 pkt 2 lit. b** tekstu planu miejscowego, w zakresie wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 1KO, **stanowią o niezgodności z przywołanymi wyżej ustaleniami Studium**, w tym zakresie, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej przedmiotowej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1KO.

Należy bowiem wskazać, że zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., który należy stosować w przedmiotowej sprawie: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy;”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, iż: „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu **powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”. Skoro zatem wolą ustawodawcy jest by minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, w tym przypadku w odniesieniu do powierzchni działki lub terenu, był obligatoryjnym elementem planu miejscowego, to określenie go w planie z naruszeniem ustaleń Studium oznacza konieczność stwierdzenia nieważności w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, **bowiem nie jest możliwe obowiązywanie planu miejscowego bez tegoż wskaźnika**.**

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich 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, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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 nieścistość 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).

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVI/222/20 Rady Miejskiej w Mszczonowie z 25 listopada 2020 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mszczonów obejmującego fragment miejscowości Grabce Józefpolskie oraz fragment miejscowości Marków -Towarzystwo – Obszar III.”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* 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.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
/podpisano elektronicznie/