



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 31 marca 2023 r.

Poz. 4082

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.88.2023.AK

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 31 marca 2023 r.

dotyczy uchwały Nr XLVII/250/2023 Rady Gminy Sabnie z 9 marca 2023 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru powiązanego ze zbiornikiem głównym Niewiadoma w miejscowościach Kupientyn, Kupientyn-Kolonia, Nieciecz Włociańska i Niewiadoma – wybrane fragmenty*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 31 marca 2023 r.

WNP-I.4131.88.2023.AK

Rada Gminy Sabnie

ul. Główna 73

08 – 331 Sabnie

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 XLVII/250/2023 Rady Gminy Sabnie z 9 marca 2023 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru powiązanego ze zbiornikiem głównym Niewiadoma w miejscowościach Kupientyn, Kupientyn-Kolonia, Nieciecz Włociańska i Niewiadoma – wybrane fragmenty”.

Uzasadnienie

Na sesji 9 marca 2023 r. Rada Gminy Sabnie podjęła uchwałę Nr XLVII/250/2023 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru powiązanego ze zbiornikiem głównym Niewiadoma w miejscowościach Kupientyn, Kupientyn-Kolonia, Nieciecz Włociańska i Niewiadoma – wybrane fragmenty”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 67a ust. 5 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że 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.

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.

W przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zarówno zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Organ nadzoru wskazuje, iż przedmiotowa uchwała została podjęta **9 marca 2023 r.** Tymczasem **2 marca 2023 r.** Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym znak: WNP-I.4131.44.2023.JF stwierdził nieważność uchwały Nr XLVI/237/2023 Rady Gminy Sabnie z 30 stycznia 2023 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Sabnie”. **Przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze zostało doręczone w dniu 2 marca 2023 r. (ePUAP).**

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym **„Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.”**.

Tym samym zaistniał pewien stan tymczasowy, w którym została stwierdzona nieważność uchwały, która co prawda istnieje, **nie może jednak wywoływać żadnych skutków prawnych.** Zatem **w okresie pomiędzy doręczeniem inkryminowanego rozstrzygnięcia nadzorczego znak:**

WNP-I.4131.44.2023.JF z 2 marca 2023 r., tj. pomiędzy 2 marca 2023 r. a upłynięciem terminu do zaskarżenia rozstrzygnięcia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, bądź w przypadku jego zaskarżenia, do wydania prawomocnego orzeczenia w tym zakresie, nie wolno wywodzić skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z obowiązywaniem studium.

Ze względu na ukształtowaną przepisami ustawowymi konstrukcję prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego, wstrzymanie wykonania uchwały organu samorządu terytorialnego stanowi gwarancję skuteczności nadzoru. Stan wstrzymania wykonania takiej uchwały trwa do czasu uprawomocnienia się zapadłego rozstrzygnięcia nadzorczego, bądź jego wzruszenia przez sąd administracyjny. Zasadą jest zatem, to, że rozstrzygnięcie nadzorcze staje się wykonalne z chwilą gdy stanie się prawomocne.

W tym miejscu wskazać należy również na analogiczne przepisy zawarte w **art. 152 § 1** ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259) zwaną dalej „p.p.s.a”, **„W razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba, że sąd postanowi inaczej.”**. Wskazany przepis zawieszka skutki prawne uchylonego aktu lub czynności, **a więc wstrzymuje możliwość wykonania aktu** lub czynności w ograniczonym czasie – **do czasu uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego.** Skutkiem wydania wyroku jest to, że zaskarżony akt lub czynność, pozbawione bytu prawnego, przestają wywoływać skutki prawne **bez jakiegokolwiek orzeczenia w tym zakresie przez sąd w wyroku uwzględniającym skargę.**

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w analogicznych sprawach, odnaleźć możemy m.in. w orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 28 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II SA/GI 907/12, teza do wyroku, publ. Legalis Nr 537537: *„Potrzebę orzeczenia o niewykonalności zaskarżonego aktu w trybie art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 270) w przypadku uchylecia aktu nadzoru należy upatrywać w fakcie, że akt taki podlega wykonaniu w tym sensie, że z mocy art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Zatem akt nadzoru wywołuje z mocy prawa określony skutek prawny jeszcze przed uzyskaniem waloru prawomocności,*

- o którym mowa w art. 98 ust. 5 o samorządzie gminnym.** *W sytuacji uchylenia aktu nadzoru w wyniku uwzględnienia skargi na mocy nieprawomocnego wyroku, skutek wadliwego aktu nadzoru, o którym mowa w art. 92 ust. 1 ustawy, nadal działałby do czasu uprawomocnienia się wyroku. Jednocześnie brak jest innej regulacji, która wykluczałaby wydanie orzeczenia o niewykonalności aktu do czasu uprawomocnienia się wyroku.”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 lipca 2020 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 2880/19: *„Uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego ma moc obowiązywania od dnia uprawomocnienia się wyroku (ex nunc), co oznacza, że wyrok sądu administracyjnego nie działa w tym przypadku wstecz (art. 148 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Nawet w sytuacji wydania przez organ nadzoru wadliwego aktu, który następnie zostanie uchylony wyrokiem sądu administracyjnego, wstrzymuje on wykonanie danej uchwały od dnia doręczenia rozstrzygnięcia organowi do dnia uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego uchylającego tenże akt.”;*
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w postanowieniu z 24 kwietnia 2018 r., w sprawie sygn. akt II FSK 2561/17 stwierdził: *„Regulacja zawarta w art. 152 § 1 p.p.s.a. wywiera taki sam skutek co wstrzymanie wykonania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 2 i 3 tej ustawy. Podobnie bowiem jak w przypadku wstrzymania wykonania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 2 i 3 p.p.s.a., tak w przypadku regulacji z art. 152 § 1 tej ustawy **akt lub czynność nie podlega wykonaniu w ograniczonym czasie.**”;*
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 listopada 2019 r., w sprawie sygn. akt V SA/Wa 342/19: *„Prawidłowo również organ odwoławczy zwrócił uwagę na 152 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba, że sąd postanowi inaczej. Innymi słowy mimo braku prawomocności wyroku sądu, do czasu jego uprawomocnienia trwa skutek w postaci wstrzymania wykonalności zaskarżonego aktu lub czynności.”.*

Zatem z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego znak: WNP-I.4131.44.2023.JF z 2 marca 2023 r. oraz w związku z faktem, iż nie upłynął jeszcze 30 dniowy termin na wniesienie przez gminę Sabnie skargi na to rozstrzygnięcie, uchwała Nr XLVI/237/2023 Rady Gminy Sabnie z 30 stycznia 2023 r. *„w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Sabnie”, **nie podlega wykonaniu. Konsekwencją tego stanu jest brak podstawy planistycznej do podejmowania uchwał w przedmiocie uchwalenia***

miejsowych planów zagospodarowania przestrzennego, w granicach administracyjnych Gminy Sabnie.

Należy przy tym podkreślić, iż stwierdzenie nieważności każdego aktu oznacza jego unieważnienie, czyli pozbawienie go wszelkich skutków prawnych z mocą *ex tunc* (łac. od wtedy), w sposób deklaratoryjny. Istotą zaś prawomocności wyroku jest jego niezaskarżalność, a jednocześnie jego skuteczność rozumiana jako związanie nie tylko stron i sądu, ale również innych sądów i innych organów państwowych lub też innych osób. Zatem stwierdzenie nieważności uchwały ma charakter nieważności *ex tunc*, ale ta moc jego działania następuje dopiero z chwilą, gdy orzeczenie stwierdzające nieważność uchwały stanie się prawomocne. Dla przykładu nie można zatem przyjmować, że już z chwilą stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie zmiany studium, tj. z dniem 2 marca 2023 r. uchwała Nr XLVI/237/2023 Rady Gminy Sabnie z 30 stycznia 2023 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Sabnie”, przestała istnieć, zaś w jej miejsce wróciła poprzednia uchwała w przedmiocie studium z 12 listopada 2014 r. Powyższe należy bowiem rozważyć dopiero w momencie uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego.

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż studium jest aktem obligatoryjnym. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. załącznikami do uchwały o uchwaleniu studium są: tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag. Z kolei na mocy § 4 ust. 1 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), w brzmieniu: „Projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej; 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium.”. Rozporządzenie w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w § 8 ust. 1 nakazuje stosować jego przepisy również do projektu zmiany studium, w zakresie objętym zmianą.

Wprowadzane zmiany do pierwotnego studium, przyjętego na podstawie uchwały Nr LII/309/2014 Rady Gminy Sabnie z 12 listopada 2014 r. „w sprawie studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gminy Sabnie” dotyczyły ustaleń, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zatem do powyższych zmian miał zastosowanie również § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie studium, zgodnie z którym projekt zmiany studium polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o p.z.p., wykłada się do publicznego wglądu w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany. **Ujednolicona forma projektu studium** stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy (odpowiednio uchwały w sprawie zmiany studium). Wykładnia powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że zmiana studium winna obejmować obligatoryjnie załączniki obrazujące zmiany w tekście studium w postaci ujednoliconej formy tekstu studium i zmiany rysunku studium w ujednoliconej formie rysunku tego zmienionego aktu, wraz z wyróżnioną zmianą a także rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag.

Należy zauważyć, iż w nauce prawa rozróżnia się tekst jednolity i tekst ujednolicony aktu prawnego. Tekst jednolity to urzędowa wersja tekstu ujednoliconego, czyli takiego tekstu aktu prawnego, na który zostały naniesione wszystkie zmiany wynikające z aktów nowelizujących dany akt, które weszły w życie do dnia dokonywania ujednolicenia włącznie. Od zwykłych tekstów ujednoliconych (np. takich, jakie są zawarte w systemach informacji prawnej lub w różnego rodzaju zbiorach przepisów) teksty jednolite odróżnia to, że są one opracowywane przez organ ustawowo do tego upoważniony oraz są ogłaszane w sposób urzędowy (zob. G. Wierczyński, Komentarz do art. 16 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów, LEX/Oficyna 2009). Z tego zaś wynika, że tekst ujednolicony cechuje się w zasadzie tymi samymi atrybutami, co tekst jednolity, z wyjątkiem urzędowego ogłoszenia przez właściwy organ. Niemniej jednak ujednolicona forma projektu studium oznacza, że w dokumencie obowiązującego studium wprowadza się projektowane zmiany w taki sposób, aby czytelne było wyróżnienie proponowanych zmian (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 27 marca 2007 r., w sprawie sygn. akt II SA/Po 51/07, publ. LEX nr 507231).

W związku z powyższym w przypadku częściowej zmiany studium, radni uchwalają ujednoliconą wersję studium, odnoszącą się do całego obszaru gminy. Rada modyfikuje bowiem jedynie część ustaleń w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. **Zatem ostatnia z podjętych uchwał w sprawie zmiany studium mimo, iż dotyczyła poszczególnych obszarów gminy lub pojedynczych, poszczególnych jego ustaleń, jest obowiązującym aktem polityki**

przestrzennej dla całego obszaru gminy. Ostatnia zmiana studium w całości zastępuje do tej pory obowiązujące studium.

Podkreślenia wymaga, iż w granicach administracyjnych może obowiązywać tylko jedno studium, którego ustalenia są wiążące przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem Rada Gminy Sabnie w podstawie prawnej uchwały w sprawie planu miejscowego stwierdziła, że: „(...) niniejszy plan nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sabnie, przyjętego uchwałą Nr LII/309/2014 Rady Gminy Sabnie z dnia 12 listopada 2014 r. (...)”. Organ nadzoru wskazuje, iż **ostatnim obowiązującym studium było studium przyjęte na podstawie uchwały** Nr XLVI/237/2023 Rady Gminy Sabnie z 30 stycznia 2023 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Sabnie”, **dla którego sporządzono „ujednolicony tekst” oraz „ujednolicony rysunek” kierunków zagospodarowania przestrzennego, a którego wykonalność, w związku z przytoczonym powyżej rozstrzygnięciem, została wstrzymana z mocy prawa na podstawie art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.**

Jednocześnie, w dacie uchwalenia planu miejscowego, nie została „przywrócona” (wskrzyszona) poprzednia uchwała w sprawie studium tj. uchwała Nr LII/309/2014 Rady Gminy Sabnie z dnia 12 listopada 2014 r.

Przedmiotowy plan miejscowy został więc oparty na nieważnej uchwale w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a zatem na nie istniejącym, w dacie podejmowania uchwały objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, studium. Brak studium, na podstawie którego uchwalono plan miejscowy, oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego, albowiem brak taki uznać należy za istotne naruszenie zasad oraz trybu uchwalania planu. Z formalnego punktu widzenia Rada Gminy Sabnie nie wypełniła dyspozycji art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., wymagającego uchwalenia planu po stwierdzeniu jego zgodności z obowiązującym, w dacie podejmowania uchwały, studium. Z kolei istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego związane jest z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., który zobowiązuje organ wykonawczy gminy do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z zapisami studium.

W kontekście powyższego naruszenia 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 jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zarówno zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego.

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

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

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVII/250/2023 Rady Gminy Sabnie z 9 marca 2023 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru powiązanego ze zbiornikiem głównym Niewiadoma w miejscowościach Kupientyn, Kupientyn-Kolonia, Nieciecz Włociańska i Niewiadoma – wybrane fragmenty”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym/