



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 kwietnia 2025 r.

WP-I.4131.80.2025

Rada Gminy Pniewy

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. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI.149.25 Rady Gminy Pniewy z 31 marca 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Przykory (działki ew. nr 34, 43).

Uzasadnienie

Na sesji 31 marca 2025 r. Rada Gminy Pniewy podjęła uchwałę Nr XVI.149.25 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Przykory (działki ew. nr 34, 43).

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 64 ust. 3 oraz 67 ust. 3 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688) oraz w wykonaniu uchwały nr V.40.24 Rady Gminy Pniewy z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Przykory (działki ew. nr 34, 43).

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia wskazać należy, iż skoro Rada Gminy Pniewy przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego 24 czerwca 2024 r. to w niniejszej sprawie, przywołany w podstawie prawnej podjętej uchwały, **przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

oraz niektórych innych ustaw, nie znajdzie zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż przepis ten reguluje kwestie postępowań planistycznych, które podjęte zostały zainicjowane przed wejściem w życie ww. uchwały zmieniającej tj. przed 23 września 2023 r.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 3 kwietnia 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Pniewy z 1 kwietnia 2025 r., znak: RG.0007.4.2025, zaś dokumentację z przebiegu prac planistycznych doręczono osobiście 11 kwietnia 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Pniewy znak: GP.6722.23.25.

Wojewoda Mazowiecki pismem z 10 kwietnia 2025 r., znak: WP-I.4130.256.2025, zwrócił się do Wójta Gminy Pniewy z wnioskiem o przekazanie dokumentacji prac planistycznych spełniającej wymogi § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), a także zobowiązywał do złożenia szczegółowych wyjaśnień dotyczących stwierdzenia, iż ustalenia ww. planu miejscowego nie naruszają ustaleń obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Pniewy, wraz ze wskazaniem konkretnych zapisów wynikających z tego studium.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Pniewy zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 22 kwietnia 2025 r., znak: WP-I.4131.80.2025.

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 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 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.

W tym miejscu ponownie podkreślić należy, że skoro **Rada Gminy Pniewy zainicjowała proces sporządzania przedmiotowego planu miejscowego na podstawie uchwały Nr V.40.24 Rady Gminy Pniewy z 24 czerwca 2024 r.**, to zastosowanie w tej sprawie znajdą przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu 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 zmieniającą”.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również **trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych**, o których mowa w **art. 17** ustawy o p.z.p., który **winien odbywać się w oparciu o przepisy uwzględniające ww. nowelizację**.

Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu, organ wykonawczy gminy winien zatem kolejno:

- ogłosić w sposób określony w art. 8h ust. 1, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, określając sposoby i miejsce składania wniosków do projektu planu miejscowego oraz termin ich składania, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomić o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego, określając termin

składania wniosków do projektu planu miejscowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia zawiadomienia (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);

- sporządzić projekt planu miejscowego wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana (art. 17 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wystąpić o opinie i uzgodnienia projektu planu miejscowego do właściwych instytucji i organów, a także o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. a, b oraz c ustawy o p.z.p.);
- wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
- ogłosić o rozpoczęciu konsultacji społecznych, w sposób określony w art. 8h ust. 1 ustawy o p.z.p. (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
- **przeprowadzić konsultacje społeczne**, a następnie wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z tych konsultacji (**art. 17 pkt 13** ustawy o p.z.p.);
- ponowić w niezbędnym zakresie czynności, w trybie art. 17 pkt 13a i pkt 13b ustawy o p.z.p.;
- przedstawić radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z raportem, o którym mowa w art. 8k ust. 2 ustawy o p.z.p. (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Ponadto, stosownie do dyspozycji **art. 8h ust. 3 pkt 1** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „3. *Sposoby, miejsca i terminy prowadzenia konsultacji społecznych ustala się w sposób zapewniający udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, w szczególności **organizując konsultacje społeczne w formach, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2, 3 i 5: 1) po godzinach pracy***”.

Zgodnie z art. 8i ust. 1 ustawy o p.z.p. Formami konsultacji społecznych są: 1) zbieranie uwag; 2) spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego; 3) spotkania plenerowe lub spacer studyjne, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego; 4) ankiety lub geoankiety; **5) wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta**.

Powyższe oznacza, iż zarówno: spotkanie otwarte, prowadzenie punktu konsultacyjnego, jak i dyżur projektanta, winny być prowadzone **po godzinach pracy**.

Tymczasem, jak wynika z przekazanej dokumentacji prac planistycznych, konsultacje społeczne zostały przeprowadzone w sposób naruszający ww. przepisy, albowiem zgodnie z obwieszczeniem Wójta Gminy Pniewy z 19 lutego 2025 r., opublikowanym m.in. w gazecie informacyjno – reklamowej *Jabłonka* (Rok XVII Nr 4 (337) 19.02.20254 – 05.03.2025), zawierającym informację o *rozpoczęciu konsultacji społecznych dotyczących projektów uchwał*

Rady Gminy Pniewy w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wraz z prognozami oddziaływania na środowisko wynika, iż były one prowadzone, m.in. w formie:

- **spotkania otwartego zorganizowanego w sali konferencyjnej w siedzibie Urzędu Gminy Pniewy, Pniewy 2, 05 – 652 Pniewy w dniu 3 marca 2025 r. o godzinie 16:30;**
- **punktu konsultacyjnego i dyżuru projektanta zorganizowanego w pokoju nr 8 w siedzibie Urzędu Gminy Pniewy, Pniewy 2, 05 – 652 Pniewy w dniu 3 marca 2025 r. w godzinach od 15:30 do 18:00,**

podczas gdy z informacji zamieszczonej w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Pniewy dostępnej pod adresem: <https://bip.pniewy.pl/> widnieje następująca informacja o godzinach pracy Urzędu Gminy Pniewy:

Zamówienia publiczne	Dane do umów, faktur, rachunków
Nieodpłatna pomoc prawna	Gmina Pniewy Pniewy 2 05-652 Pniewy NIP 797-205-65-81
Raport o stanie zapewnienia dostępności	Godziny otwarcia
Zgromadzenia publiczne	poniedziałek 10.00-18.00 wtorek-piątek 7.30-15.30
Sprawozdania o nadwyżce / deficycie jednostki samorządu terytorialnego	
Gospodarka gruntami	
Planowane pomiary pól	

co wynika również z informacji zawartych na stronie podmiotowej dostępnej pod adresem:

[https://pniewy.pl/kontakt.:](https://pniewy.pl/kontakt.)

Dane kontaktowe		
Adres Gmina Pniewy Pniewy 2 05-652 Pniewy	Kontakt tel.: 48 685 02 10 e-mail: pniewy@pniewy.pl ESP: /rjwx4718c6/skrytka	Lokalizacja powiat grójecki, woj. mazowieckie
Godziny pracy Poniedziałek 10:00 - 18:00 Wtorek - Piątek 7:30 - 15:30 W sprawie skarg i wniosków: Wójt - poniedziałek 14:00-18:00 Przewodniczący Rady Gminy - poniedziałek 16:00-18:00	Dane do rachunków i faktur Gmina Pniewy NIP: 797-205-65-81 Regon: 670223876	Numery kont bankowych Bank Spółdzielczy w Tarczynie 05-555 Tarczyn, ul. Stępkowskiego 4 Numery konta: 42 8008 0008 2001 0011 7766 0001 - bieżący (podatki i inne opłaty) 61 8008 0008 2001 0011 7766 0047 - opłaty

W dokumentacji prac planistycznych zamieszczono również „Raport podsumowujący przebieg konsultacji społecznych”, z którego wprost wynika, iż w odniesieniu do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Przykory (działki ew. 34, 43):

- **spotkanie otwarte przeprowadzone zostało w dniu 3 marca 2025 r. o godzinie 16.30 w Sali konferencyjnej Urzędu Gminy Pniewy;**

- **punkt konsultacyjny wraz z dyżurem projektanta** przeprowadzony został w dniu **3 marca 2025r. w godzinach od 15.30 do 18.00** (...) Miejsce dyżuru był pok. Nr 8 na parterze budynku Urzędu Gminy Pniewy.”.

Powyższe oznacza, że konsultacji społecznych w formie zarówno spotkania otwartego, punktu konsultacyjnego, jak i dyżuru projektanta nie przeprowadzono *po godzinach pracy* w trybie art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy o p.z.p., bowiem terminy dla ich przeprowadzenia wyznaczono **3 marca 2025 t. tj. w PONIEDZIAŁEK, a więc w dniu, kiedy Urząd Gminy Pniewy jest czynny od 10:00 do 18:00.**

W tym miejscu należy dodać, iż zgodnie z dyspozycją art. 8i ust. 1 pkt 1 – 5 ustawy o p.z.p., **formami konsultacji społecznych są:** zbieranie uwag, spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego, spotkania plenerowe lub spacer studyjne, ankiety lub geoankiety, a także wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego, czy też dyżury projektanta, **przy czym konsultacje społeczne prowadzi się z wykorzystaniem co najmniej:**

- formy jaką jest **zbierania uwag**, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p.;
- jednej z form, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2 ustawy o p.z.p.;
- jednej z form, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 3-5 ustawy o p.z.p.

Dopuszcza się także przeprowadzenie konsultacji społecznych w innych formach niż określone w wyżej przywołanym art. 8i ust. 1 ustawy o p.z.p., co wynika z treści tegoż art. 8i ust. 3. Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 8i ust. 7 ustawy o p.z.p., z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji społecznych sporządza się protokoły. Ponadto należy zauważyć, iż zgodnie z dyspozycją art. 8j pkt 1 i 2 ustawy o p.z.p., konsultacje społeczne w formie:

- zbierania uwag, ankiet lub geoankiet, prowadzi się przez okres co najmniej 28 dni;
- spotkań otwartych, paneli eksperckich lub warsztatów, czy też spotkań plenerowych lub spacerów studyjnych, prowadzi się nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia rozpoczęcia konsultacji i nie później niż na 7 dni przed upływem terminu 28 dni, tj. terminu wyznaczonego m.in. na zbieranie uwag.

Mając na uwadze powyższe, a także fakt, iż **w poniedziałki Urząd Gminy Pniewy jest czynny od 10:00 do 18.00, co wynika wprost z informacji zamieszczonej w Biuletynie Informacji Publicznej, jak i stronie podmiotowej Urzędu Gminy Pniewy, to ponownie należy wskazać, że w przedmiotowej sprawie konsultacji społecznych w formie spotkania otwartego, punktu konsultacyjnego, jak i dyżuru projektanta nie przeprowadzono po godzinach pracy tj. w formie określonej w art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy o p.z.p.**

Tym samym doszło do istotnego ograniczenia współuczestnictwa zbiorowości lokalnej oraz innych jednostek zainteresowanych zamierzeniami planistycznymi na obszarze gminy, z uwagi na brak możliwości udziału w spotkaniu otwartym, punkcie konsultacyjnym, jak i dyżurze projektanta po godzinach pracy. Niedochowanie powyższego sposobu prowadzenia konsultacji społecznych zapewniającego udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, wprost wpływa na ograniczenie uprawnień osób trzecich i może wywoływać konflikt interesów różnych grup właścicieli, podmiotów gospodarczych, a także zwykłych mieszkańców, będących odbiorcami owej wspólnej przestrzeni.

Brak zachowania opisanego powyżej sposobu przeprowadzenia konsultacji społecznych w formie spotkania otwartego i dyżuru projektanta po godzinach pracy, ogranicza w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach związanych z właściwym kształtowaniem ład przestrzennego, jak i ochroną krajobrazu. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego. Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego. Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest plan miejscowy.

Ratio legis samej instytucji przeprowadzenia konsultacji społecznych analogicznie, jak wyłożenie projektu uchwały do publicznego wglądu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym interesariuszom, faktycznego dostępu do rozwiązań przestrzennych oraz pełnego zakresu regulacji planu miejscowego.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1508/11, z którego wynika, iż: „(...) Możliwość wniesienia uwagi do projektu planu daje szansę podmiotom, których interesów to może dotyczyć, przedstawienia swojego zdania organowi wykonawczemu oraz "ostatniej instancji"

w procedurze planowania przestrzennego, jaką jest rada gminy, co do określonych rozwiązań przyjętych w projekcie planu, który w perspektywie ma stać się obowiązującym prawem miejscowym. Uwagi do projektu planu są zatem elementem publicznego dyskursu nad ustaleniami planu, w którym istotnym elementem jest indywidualny punkt widzenia na ten akt prawa miejscowego. (...)” (LEX nr 1151909).

W związku z powyższym, przeprowadzenie konsultacji społecznych w formie spotkania otwartego, punktu konsultacyjnego i dyżuru projektanta po godzinach pracy, zgodnie z treścią art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy o p.z.p., uznać należy za konieczne.

W tej sytuacji wskazać należy, iż doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Należy ponownie podkreślić, iż zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz **istotne naruszenie trybu jego sporządzania**, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, co stało się bezpośrednią podstawą do stwierdzenia ww. uchwały całości, bez dokonywania szczegółowej analizy ustaleń merytorycznych.

Jednocześnie należy zauważyć, iż stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej zgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p. **w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r.**, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także 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 trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia 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, jak również przez pryzmat zapewnienia społeczności lokalnej możliwości współudziału w procesie tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ramach konsultacji społecznych, których wymóg a także

sposób prowadzenia uznać należy za podstawowy wymóg poprawności tworzenia aktu prawa miejscowego, zaś jego naruszenie należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

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). Tymczasem w przedmiotowej sprawie proces tworzenia planu miejscowego został dokonany z naruszeniem ustawowych wymogów.

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 XVI.149.25 Rady Gminy Pniewy z 31 marca 2025 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Przykory (działki ew. nr 34, 43)*, 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/