



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 15 stycznia 2025 r.

WP-I.4131.253.2024

Rada Gminy Rzewnie

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 IX/49/2024 Rady Gminy Rzewnie z 17 grudnia 2024 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie”, w części tekstowej stanowiącej załącznik nr 1, str. 39, Dział III. pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy*, Rozdział 2. pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy*, Pkt 2.3. pn. *Wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów, w zakresie sformułowania „(...) maksymalna wysokość 12m (...)”*, w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych oznaczonych symbolami: MU, RMU, UM, MNR oraz R.

Uzasadnienie

Na sesji 17 grudnia 2024 r. Rada Gminy Rzewnie podjęła uchwałę Nr IX/49/2024 „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie”, zwanego dalej „Studium”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 27 i **art. 28 ust. 2** 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.”, przy zastosowaniu art. 65 ust. 2 pkt 1 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”.

Powyższą uchwałą, podjętą w ramach możliwości kontynuowania procedury planistycznej na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., doręczono organowi nadzoru 23 grudnia 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Rzewnie z 21 grudnia 2024 r., znak: RG.0007.12.2024.

Na wstępie uzasadnienia należy wyjaśnić, iż organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze z 23 kwietnia 2024 r., znak: WP-I.4131.87.2024, stwierdzające nieważność uchwały Nr **LXXI/441/2024** Rady Gminy Rzewnie z 25 marca 2024 r. „w sprawie uchwalenia zmiany *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie*”.

W wyniku dokonanej oceny prawnej przedmiotowej uchwały Nr **IX/49/2024** Rady Gminy Rzewnie z 17 grudnia 2024 r., podjętej w trybie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., organ nadzoru skierował do Rady Gminy Rzewnie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 8 stycznia 2025 r., znak: WP-I.4131.253.2024.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Stosownie do ustaleń 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. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy 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 studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2, 3 i 4 ww. ustawy.

Ustawa o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, reguluje zatem, w sposób szczegółowy, kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub opcjonalnie, w związku z dyspozycją art. 27 ustawy o p.z.p., w zmianie studium. Jak wynika z treści art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p.: „*3a. Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.*”.

Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy podlegających nadzorowi pod względem zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, w dużym stopniu opisowym, na co wskazuje sama nazwa „studium”. Akt ten składa się z dwóch zasadniczych części: informacyjnej, zwaną „uwarunkowaniami”, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części regulacyjnej, zwanej „kierunkami”, konstytuującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się w tym przypadku do ponownej weryfikacji zamieszczenia wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach, a następnie w kierunkach rozwoju przestrzennego. Organ nadzoru zobligowany jest przy tym do dokonania oceny, czy w studium uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium, nie naruszają innych przepisów odrębnych, a także nie wykraczają poza zakres regulacji określony przez ustawodawcę.

Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w doktrynie: Zygmunta Niewiadomskiego „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz”, Warszawa 2015, Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. 8, teza 12. do art. 12 „*Należy stwierdzić, że organ nadzoru analizuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod kątem tego, czy jego ustalenia nie łamią obowiązujących przepisów. W ramach tego, w zakresie kontroli prawnej powinno się jednak znaleźć zbadanie studium pod kątem zgodności z art. 10, czyli czy studium nie wykracza poza granice określone w art. 10 i nie zawiera np. ustaleń zastrzeżonych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.*”.

Nie ulega również wątpliwości, iż na podstawie ustawy o p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne dające jej możliwość samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach którego ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego w swoich granicach administracyjnych. W wykonaniu owej kompetencji, stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub też uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium, w trybie art. 27 ustawy o p.z.p.

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie skrepowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic może stanowić istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami zawartości aktu planistycznego, o którym mowa w art. 10 ustawy o p.z.p.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż 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.

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.

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 8 i pkt 9, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały

o uchwaleniu studium. Standardy dokumentacji planistycznej, w tym dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych określiło, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p., rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405).

W § 4 pkt 1 - 5 ww. rozporządzenia wskazano, że projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej, 2) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., 3) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 4) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także obszary lub obiekty, o których mowa w art. 10 ust. 2, ust. 2a i ust. 3a ustawy, 5) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wpływu uwarunkowań oraz bilansu terenów pod zabudowę na te kierunki.

Ponadto, zgodnie z § 8 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia, „*1. Przepisy rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą. 2. Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegający na **uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia**, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, sporządza się w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany.*”.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy podkreślić, iż zgodnie z treścią uchwały przystąpieniowej Nr **LIII/337/2022** Rady Gminy Rzewnie z 18 listopada 2022 r., zainicjowano w sposób prawidłowy, proces sporządzania zmiany Studium gminy Rzewnie, co znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w ustaleniach części tekstowej Studium, zawartych na stronie:

- **6**, w brzmieniu: „*(...) Częściowa zmiana studium dotyczy terenu o powierzchni 64,15ha przy istniejących zbiornikach wodnych w obrębie Stary Sielc i Nowy Sielc. Przedmiotowy teren utracił potrzebę utrzymywania obecnego kierunku zagospodarowania, tj. tereny rolne, tereny powyrobiskowe złóż kruszyw naturalnych. Powstała potrzeba zagospodarowania go w zupełnie nowym kierunku. Teren zostanie przeznaczony pod zabudowę letniskową, tereny sportu i rekreacji, zabudowę usługową oraz tereny wód powierzchniowych i tereny lasów. W części pozostaną tereny rolne. (...)*”;

- **36**, w brzmieniu: „(...) Częściowa zmiana studium dotyczy terenu przy istniejących zbiornikach wodnych w obrębie Stary Sielc i Nowy Sielc. Przedmiotowe przeznaczenie, tj. tereny rolne i tereny powyrobowiskowe złóż kruszyw naturalnych, zostanie zmienione pod zabudowę letniskową, tereny sportu i rekreacji, zabudowę usługową oraz tereny wód powierzchniowych i tereny lasów. W części pozostaną tereny rolne. (...)”;
- **48**, w brzmieniu: „(...) Głównym celem zmiany Studium było wskazanie terenu, na którym będzie możliwa lokalizacja zabudowy letniskowej, zabudowy usługowej oraz tereny sportu i rekreacji. Projektowane przeznaczenie terenu zabezpieczy zdegradowany teren pokopalniany przed rozwojem dalszych procesów degradacji. (...)”.

Tym samym w przedmiotowej zmianie Studium wprowadzono ustalenia dla nowych terenów:

- zabudowy letniskowej (ML);
- sportu i rekreacji (US);
- zabudowy usługowej (U),

określając, m.in. na **str. 39** ujednoczonego tekstu Studium: „(...) 3. Wysokość zabudowy: a) dla zabudowy mieszkaniowej z usługami towarzyszącymi MU, dla zabudowy letniskowej ML, dla zabudowy zagrodowej z usługami towarzyszącymi - RMU, dla zabudowy usługowej i usługowo-mieszkaniowej - UM, dla zabudowy rekreacyjnej i usług turystyki - MNR oraz dla zabudowy na terenach rolniczych -R – dwie kondygnacje naziemne w tym poddasze użytkowe z dopuszczeniem podpiwniczenia budynku, maksymalna wysokość 12m. (...)”* (zmiana Studium przyjęta uchwałą Nr IX/49/2024 Rady Gminy Rzewnie z 17 grudnia 2024 r. wyróżniona została w tekście kolorem różowym).

Jednakże powyższe oznacza, że sporządzając przedmiotową zmianę Studium, Rada Gminy Rzewnie wykroczyła poza obszar objęty uchwałą intencyjną Nr LIII/337/2022 z 18 listopada 2022 r.

Jak wynika bowiem z ustaleń ww. uchwały przystąpieniowej, zawartych w **§ 1 ust. 1 i 2**, „Przystępuje się do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie uchwalonego uchwałą Nr XXXVII/154/06 Rady Gminy Rzewnie z dnia 28 kwietnia 2006 r. zmienionej uchwałą Nr III/6/2014 Rady Gminy Rzewnie z dnia 30 stycznia 2014r. **2. Granice obszarów objętych zmianą, określa załącznik graficzny nr 1 stanowiący integralną część niniejszej uchwały.**”.

Skoro zatem przedmiotem zmiany Studium było w tym przypadku *wskazanie terenu, na którym będzie możliwa lokalizacja zabudowy letniskowej (ML), zabudowy usługowej (U) oraz tereny sportu i rekreacji (US) tylko w obrębie Stary Sielc i Nowy Sielc w granicach obszaru*

określonego na załączniku nr 1 do ww. uchwały przystąpieniowej, to **Rada Gminy Rzewnie nie miała podstaw prawnych do wprowadzania nowego sformułowania: „(...) maksymalna wysokość 12m (...)”**, zawartego na str. 39 ujednoliconego tekstu Studium, w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych oznaczonych symbolami: MU, RMU, UM, MNR oraz R, które **nie były objęte granicami obszaru przystąpienia**, określonego na tym samym załączniku nr 1 do ww. uchwały Nr LIII/337/2022 z 18 listopada 2022 r.

Mając bowiem na uwadze fakt, że uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia studium lub jego zmiany, to oznacza w tym przypadku, iż sporządzona, a następnie uchwalona zmiana Studium, powinna być zgodna z tą uchwałą.

Sporządzając zmianę Studium niezgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, dochodzi do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany Studium, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza zakres określony w uchwale przystąpieniowej;
- istotnego naruszeniu trybu sporządzania zmiany Studium, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 11 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innego obszaru aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa;
- naruszenia właściwości organów, z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu zmiany Studium, tylko dla *terenu o powierzchni 64,15ha przy istniejących zbiornikach wodnych w obrębie Stary Sielc i Nowy Sielc*.

Zmiana Studium w granicach obszaru, który był objęty przystąpieniem, oznacza zatem sytuację, w której rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, **tylko w odniesieniu do granic obszaru określonego w uchwale przystąpieniowej, pozostawiając pozostałe bez zmian**.

Tymczasem, jak wynika z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy uchwały Nr IX/49/2024 Rady Gminy Rzewnie z 17 grudnia 2024 r., **przyjęta zmiana Studium wykracza poza obszar objęty przystąpieniem Nr LIII/337/2022 z 18 listopada 2022 r.**, co stanowi istotne naruszenie art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz art. 9 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z art. 65 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej i skutkuje w tym przypadku, koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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 zasad i trybu sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw 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, nie dotyczące 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 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 ograny 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 z istotnym naruszeniem prawa, szczegółowo wyjaśnionym w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr IX/49/2024 Rady Gminy Rzewnie z 17 grudnia 2024 r. *„w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie”*, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/