



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 września 2022 r.

WNP-I.4131.212.2022.AK

**Rada Gminy Raszyn**

ul. Szkolna 2A

05 – 090 Raszyn

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXI/532/2022 Rady Gminy Raszyn z 25 sierpnia 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Falenty Nowe w Gminie Raszyn – rejon ul. Grudzi i ul. Willowej”.

**Uzasadnienie**

Na sesji 25 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Raszyn podjęła uchwałę Nr LXI/532/2022 „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Falenty Nowe w Gminie Raszyn – rejon ul. Grudzi i ul. Willowej”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 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 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. Mając na uwadze powyższe oraz dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności rozstrzygnięć dokonywanych w planie miejscowym, 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, 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 została określona w art. 15 ustawy o p.z.p.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych

organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. również każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249).

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z ustaleniami pozostającymi w mocy. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część obowiązujących ustaleń planistycznych, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić

zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacniają wnioski z analizy art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

**Jednocześnie należy wskazać, że sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowiąc będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem ustalenia te powinny być spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.**

Podczas sesji 9 września 2021 r. Rada Gminy Raszyn podjęła uchwałę Nr XLIV/372/2021 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Fałenty Nowe w Gminie Raszyn – rejon ul. Grudzi i ul. Willowej”. Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Z tytułu, z treści, jak też z podstawy prawnej tejże uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjętego uchwałą Nr XLIII/387/17 Rady Gminy Raszyn z 28 września 2017 roku, opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 8 grudnia 2017 r. poz. 11627.

Niniejsza zmiana planu miejscowego dotyczyć winna zatem zakresu określonego w § 1 uchwały przystąpieniowej, w brzmieniu: „1. (...) 2) *Granice obszaru zmiany planu, o którym mowa w ust. 1 odpowiadają granicom terenu oznaczonego symbolem 5MNU i oznaczone są literami: A – B – C – D – E – A na załączniku graficznym stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej uchwały. 3. Przedmiotem zmiany planu będzie sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej dot. numeracji oznaczenia literowego terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej oznaczonych symbolem MNU.*”.

Tymczasem, jak wynika z treści ustaleń zawartych w § 1 ust. 1 i § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały zmieniającej: „**§ 1. 1 Uchwała się zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Fałenty Nowe w Gminie Raszyn – rejon ul. Grudzi i Willowej**

**przyjętego uchwałą Nr XLIII/387/17 (...) – w zakresie zmiany numeracji terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, określonej w § 18 przedmiotowej uchwały.(...). § 2. 1.**

W uchwale Nr XLIII/387/17 Rady Gminy Raszyn z dnia 28 września 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Falenty Nowe w Gminie Raszyn – rejon ul. Grudzi i ul. Willowej, wprowadza się następujące zmiany: 1) w § 12 ust. 2: a) pkt 1 otrzymuje brzmienie: „1) zakaz lokalizowania obiektów budowlanych sprzyjających występowaniu zwierząt stwarzających zagrożenie dla ruchu statków powietrznych;”. b) pkt 2 otrzymuje brzmienie: „2) obowiązują ograniczenia wysokości obiektów budowlanych w tym obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, zgodnie z dokumentacją rejestracyjną lotniska.”.

Tym samym należy zauważyć, iż **treść przywołanych wyżej ustaleń § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały zmieniającej, wykracza poza zakres określony w uchwale inicjującej procedurę przedmiotowej zmiany planu, bowiem ustalenia dotyczące ograniczeń dla realizacji obiektów budowlanych i zagospodarowaniu terenu oraz użytkowania tych obiektów, wynikające z dokumentacji rejestracyjnej lotniska im. Fryderyka Chopina zawarte w § 12 ust 2 uchwały zmienianej, nie zostały określone w § 1 ust. 1, 2 i 3 uchwały przystąpieniowej, jako przedmiot tej zmiany planu miejscowego.** Jednocześnie przywołane ustalenia § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały zmieniającej są niespójne z § 1 ust. 1 tej uchwały, bowiem w świetle tego przepisu, zmiana **planu dotyczy zmiany numeracji terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, określonej w § 18 zmienianej uchwały.**

Nie kwestionując zatem faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy jednak wskazać, że **nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad, w szczególności zgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Organ nadzoru wskazuje również, iż Wojewoda Mazowiecki, działając z urzędu, rozstrzygnięciem nadzorczym z 24 października 2017 r. Nr LEX-I.4131.291.2017.MO, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym 27 października 2017 r. poz. 9582, stwierdził nieważność m.in. jednostki terenowej oznaczonej symbolem **1MNU**. Tymczasem w uchwale zmieniającej, jak wynika z § 2 ust. 1 pkt 2, dokonano zmiany wstępu do § 18, który otrzymał brzmienie: „***Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1MNU do 5MNU ustala się:***”. Tym samym, Rada

Gminy Raszyn nie wzięła pod uwagę faktu, iż jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1MNU nie ma, w związku z powyższym nie była uprawniona do jej przywoływania. Stwierdzenie nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma charakter rozstrzygnięcia deklaratoryjnego, które wywołuje skutek *ex tunc* tj. od daty jego uchwalenia. Zatem uchwała Nr XLIII/387/17 z 28 września 2017 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Falenty Nowe w Gminie Raszyn – rejon ul. Grudzi i ul. Willowej” – **nie obejmuje jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1MNU.**

Organ nadzoru wskazuje, że **akt nowelizujący musi uwzględniać wszelkie ustalenia zawarte w akcie nowelizowanym, według obecnego stanu prawnego, bowiem łącznie tworzą one treść normatywną.** Prawidłowe, z punktu widzenia obecnego porządku prawnego, zmiany planu uzależnione są *de facto* od zawartości merytorycznej planu miejscowego będącego przedmiotem zmiany oraz od zakresu i charakteru wprowadzonych zmian, które muszą odpowiadać wymogom obecnego brzmienia ustawy o p.z.p. **Istotne jest przy tym, jakie zmiany zaszły również na terenie objętym samą zmianą, i to zarówno w przestrzeni, ale również w samym prawodawstwie.** Niezbędne jest zatem **dokonanie aktualizacji wszystkich nieaktualnych treści, wpływających na treść dokonywanej zmiany, przy uwzględnieniu obowiązku spełnienia obecnych wymogów ustawowych.**

W tym miejscu uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, iż uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 i art. 17 ustawy o p.z.p., oraz w przypadku zmiany planu miejscowego z art. 27 ustawy o p.z.p.

**Sporządzając w przedmiotowej sprawie projekt zmiany planu miejscowego, niezgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, doszło do:**

- istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza zakres określony w uchwale przystąpieniowej (art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.);
- istotnego naruszeniu trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do ustaleń, których nie określała uchwała przystąpieniowa (art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.);

- naruszenia właściwości organów, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu zmiany planu miejscowego w innym zakresie (art. 15 ust. 1 i art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.).

**Podsumowując tę część uzasadnienia należy stwierdzić, że skoro z jednej strony, ustalenia zawarte w § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały zmieniającej, nie zostały określone w treści uchwały przystąpieniowej jako przedmiot tej zmiany planu miejscowego, to Rada Gminy Raszyn nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii, a tym samym doszło do istotnego naruszenia art. 27 ustawy o p.z.p. Z drugiej jednak strony, nie kwestionując faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie i uznając w przedmiotowej sprawie możliwość dokonania zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenów położonych we wsi Falenty Nowe w Gminie Raszyn – rejon ul. Grudzi ul. Willowej „w zakresie zmiany numeracji terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, określonej w § 18 ust. 1 przedmiotowej uchwały”, o których mowa w § 1 ust. 1 uchwały zmieniającej, to wskazać jednocześnie należy, że zmieniane ustalenia powinny być dostosowane do treści zmienianego planu miejscowego, przy uwzględnieniu wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego do uchwały zmienianej.**

**Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.**

Kwestia zgodności uchwały zmieniającej plan miejscowy z uchwałą intencyjną znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 631/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 jego 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 i trybu sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany 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.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że 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, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

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 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).”.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXI/532/2022 Rady Gminy Raszyn z 25 sierpnia 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Falenty Nowe w Gminie Raszyn – rejon ul. Grudzi i ul. Willowej”, 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 kwalifikowanym podpisem elektronicznym/