



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 05 grudnia 2024 r.

WP-I.4131.231.2024

Rada Gminy Nadarzyn

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 i 1572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI.119.2024 Rady Gminy Nadarzyn z 30 października 2024 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów Nr I – IX we wsi Nadarzyn w Gminie Nadarzyn”*, w zakresie w jakim dopuszcza na terenie oznaczonym symbolem 1.UM realizację funkcji mieszkaniowej, innej niż dla potrzeb własnych.

Uzasadnienie

Na sesji 30 października 2024 r. Rada Gminy Nadarzyn podjęła uchwałę Nr VI.119.2024 *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów Nr I – IX we wsi Nadarzyn w Gminie Nadarzyn”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, przy zastosowaniu przepisu art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), zwaną w dalszej części niniejszego uzasadnienia „*ustawą zmieniającą*”.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 6 listopada 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Nadarzyn z 6 listopada 2024 r., znak: S.0711.9.2024.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Nadarzyn zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 29 listopada 2024 r., znak: WP-I.4131.231.2024.

Zgodnie z 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. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej. 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 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 uzasadnienia należy podkreślić, że zastosowanie w przedmiotowej sprawie, znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Jednocześnie dokonując analizy ww. uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nadarzyn, przyjętego uchwałą Nr XLII/420/2014 Rady Gminy Nadarzyn z 26 marca 2014 r. a następnie zmienionego na podstawie uchwał Nr XXI.262.2016 z 31 sierpnia 2016 r., oraz Nr LXVII.874.2023 z 1 marca 2023 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Należy przy tym zauważyć, że wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, co wynika wprost z poprzednio obowiązującego § 6 pkt 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), jak i z § 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405).

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.

Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

W ocenie organu nadzoru, **określenie innego przeznaczenia terenu**, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, **ustalenia dotyczące dopuszczanej funkcji mieszkaniowej, w granicach terenu oznaczonego symbolem 1.UM, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w tym zakresie.**

Należy bowiem zauważyć, iż zgodnie z częścią graficzną Studium pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*”, rysunek w skali 1:10 000, załącznik nr 4 do uchwały Nr LXVII.874.2023 Rady Gminy Nadarzyn z 1 marca 2023 r., (ujednolicony Rysunek Studium), teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 1.UM, **stanowi obszar funkcjonalny określony, jako tereny usług, oznaczony symbolem U.**

Jednocześnie z części tekstowej Studium, tj. z załącznika nr 3 do uchwały Nr LXVII.874.2023 Rady Gminy Nadarzyn z 1 marca 2023 r., stanowiącej tekst ujednolicony „*Tom II – Kierunki zagospodarowania przestrzennego*”, Dział II pn. *Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów – kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy oraz wytyczne do ich stosowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, Rozdz. II.2. pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy*, **w ramach**

obszaru funkcjonalnego określonego symbolem U sformułowano, następujące kierunki zagospodarowania:

„U – tereny usług.

1. Kierunek przeznaczenia terenów:

1) *dominujący: usługi, usługi celu publicznego i użyteczności publicznej;*

2) uzupełniający:

a) *zabudowa mieszkaniowa realizowana jako inwestycje na potrzeby wspólnoty samorządowej;*

b) wbudowana funkcja mieszkaniowa dla potrzeb własnych;

c) *zabudowa i zagospodarowanie towarzyszące, w tym z zakresu infrastruktury technicznej, obsługi komunikacyjnej i parkowania, budynki gospodarcze i garaże;*

d) *tereny rekreacyjno-wypoczynkowe i tereny zieleni.*

2. Zasady i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów:

1) *powierzchnia biologicznie czynna:*

a) *dla zabudowy usługowej – nie mniej niż 20%;*

b) *dla zabudowy mieszkaniowej na potrzeby wspólnoty samorządowej – nie mniej niż 25%;*

2) *powierzchnia zabudowy i utwardzeń:*

a) *dla zabudowy usługowej – nie więcej niż 80%;*

b) *dla zabudowy mieszkaniowej na potrzeby wspólnoty samorządowej – nie więcej niż 75%;*

3) *wysokość zabudowy:*

a) *dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej na potrzeby wspólnoty samorządowej – nie więcej niż 15 m;*

b) *dla usług sakralnych – nie więcej niż ;*

c) *możliwość zastosowania lokalnych dominant. (...)”.*

Powyższe oznacza, iż w granicach obszarów funkcjonalnych oznaczonych symbolem U, jedyną dopuszczalną formą zabudowy mieszkaniowej jest ta, która związana jest z realizacją *jako inwestycje na potrzeby wspólnoty samorządowej* (nie ma zastosowania w przedmiotowej sprawie) oraz jako **wbudowana funkcja mieszkaniowa dla potrzeb własnych.**

Tymczasem z ustaleń planu miejscowego zawartych w § 19 pkt 1 lit. b oraz § 19 pkt 2 lit. a uchwały, nie wynika, iż funkcja mieszkaniowa ma być realizowana dla potrzeb własnych, a więc *de facto*, jako lokal mieszkalny służący właścicielowi budynku usługowego, lecz w oparciu o te ustalenia można realizować budynki usługowo – mieszkaniowe, co w praktyce oznacza możliwość powstania budynku z wieloma lokalami mieszkalnymi, mającymi charakter zabudowy wielorodzinnej z usługami, przy czym jedynym ograniczeniem w tym zakresie jest powierzchnia użytkowa funkcji mieszkalnej określona na poziomie 40%.

Powyższe wynika wprost z ustaleń zawartych w § 19 pkt 1 i pkt 2 lit. a oraz lit. c uchwały w brzmieniu: „§ 19. **Dla terenu zabudowy usługowej nieuciążliwej z dopuszczeniem funkcji mieszkalnej** oznaczonego na rysunku planu symbolem **1.UM ustala się:** 1) przeznaczenie terenu: a) podstawowe - zabudowa usługowa nieuciążliwa, b) **uzupełniające - funkcja mieszkalna**; 2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) **przeznaczenie uzupełniające można realizować wyłącznie w budynku usługowym i nie może ono przekraczać 40% jego powierzchni użytkowej**, b) dopuszcza się lokalizację inwestycji celu publicznego, c) **dopuszcza się zagospodarowanie oraz obiekty i urządzenia na potrzeby funkcjonalne ustalonego przeznaczenia terenu, w szczególności: zieleń urządzoną, dojścia i dojazdy, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, miejsca postojowe, parkingi, budynki gospodarcze i garażowe, wiaty, obiekty i urządzenia sportowe i rekreacyjne takie jak: place zabaw, siłownie plenerowe, (...)**”.

Innymi słowy w ramach ww. jednostki terenowej możliwa jest realizacja funkcji mieszkalnej wbudowanej w budynek usługowy jedynie **dla potrzeb własnych**.

Wydając przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze organ nadzoru wziął pod uwagę fakt, iż teren oznaczony symbolem 1.UM zajmuje powierzchnię ponad 3,2 ha, co przy ustalonym wskaźniku maksymalnej intensywności zabudowy na poziomie 1,0, stanowić będzie wprost ominięcie zapisów Studium, poprzez dopuszczenie znacznej powierzchni funkcji mieszkalnej, która faktycznie realizowana może być, przy takich zapisach planu, w ramach budynku o funkcji usługowej i mieszkalnej wielorodzinnej, z pominięciem zapisów Studium, które wprost wskazują, **iż funkcja ta realizowana może być tylko i wyłącznie dla potrzeb własnych**.

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzenie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt oraz Rada Gminy Nadarzyn.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;

- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18.
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Jednocześnie należy zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art.15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest określenie przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, dla których, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., należy określić zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów, **w dostosowaniu**, stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 4, art. 15 ust.1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., **do ustaleń obowiązującego Studium.**

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że w przedmiotowej uchwale sformułowano ustalenia z naruszeniem ustaleń Studium, co stanowi o istotnym naruszeniu przepisów: art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Zakresowe stwierdzenie nieważności, o którym mowa w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, zapewnia pełną komunikatywność ustaleń planu miejscowego, w dostosowaniu do istniejących ustaleń Studium, bez potrzeby stwierdzania nieważności uchwały w części dotyczącej całej jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1.UM.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze 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 sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak 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 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 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).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VI.119.2024 Rady Gminy Nadarzyn z 30 października 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów Nr I – IX we wsi Nadarzyn w Gminie Nadarzyn”, 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, 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/