



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 listopada 2018 r.

WNP-I.4131.188.2018.MO

Rada Gminy Lesznowola
ul. Gminna 60
05 – 506 Lesznowola

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 710/XLIX/2018 Rady Gminy Lesznowola z 18 października 2018 r. w sprawie stwierdzenia nieważności § 13 ust. 4 pkt f uchwały Nr 585/XL/2018 Rady Gminy Lesznowola z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Nowa Wola.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 października 2018 r. Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 710/XLIX/2018 w sprawie stwierdzenia nieważności § 13 ust. 4 pkt f uchwały Nr 585/XL/2018 Rady Gminy Lesznowola z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Nowa Wola.

Uchwałę tę podjęto na podstawie **art. 18 ust. 5** ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302), zwanej dalej „ustawą p.p.s.a.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), zwanej dalej „ustawą 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 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.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Ustawa o p.z.p., 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.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy).

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.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2

zd. 1, który stanowi, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

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.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że:

- została ona podjęta na podstawie **nieistniejącego przepisu** ustawy o samorządzie gminnym, tj. art. 18 ust. 5 tej ustawy;
- stwierdzona została nieważność **nieistniejącej jednostki redakcyjnej** uchwały Nr 585/XL/2018, tj. § 13 ust. 4 pkt f;
- stwierdzona została nieważność ustaleń uchwały Nr 585/XL/2018, w zakresie geometrii dachów, **także dla zabudowy na działkach ewidencyjnych nie objętych skargą**, znajdujących się w granicach terenów oznaczonych symbolem literowym MN, tj. bez podstawy prawnej wynikającej z przywołanego art. 54 § 3 ustawy p.p.s.a.;
- weszła ona w życie z dniem podjęcia, przy czym **nie ustalono dla niej obowiązku jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego oraz terminu wejścia w życie liczonego od dnia jej opublikowania**;
- **zakres stwierdzenia nieważności skarżonej uchwały nie jest zgodny z zakresem określonym w skardze.**

W podstawie prawnej podjętej uchwały przywołany został art. 18 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Tymczasem przepis art. 18 tej ustawy nie posiada takiej jednostki redakcyjnej, bowiem art. 18 został podzielony tylko na cztery ustępy, przy czym ust. 3 i ust. 4 zostały uchylone, wcześniejszymi nowelizacjami. Powyższe oznacza, że przedmiotową uchwałę podjęto na podstawie nieistniejącego przepisu ustawy o samorządzie gminnym, a zatem bez podstawy prawnej wynikającej z przepisów tej ustawy. Organ nadzoru wskazuje, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, o czym stanowi art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy, którego nie wskazano, jako podstawę prawną podjęcia uchwały.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano również art. 54 § 3 ustawy p.p.s.a., który upoważnia radę gminy do stwierdzenia nieważności uchwały, **w przypadku uwzględnienia w całości skargi** złożonej na tę uchwałę, w zakresie wskazanym w skardze.

W § 1 uchwały Rada Gminy Lesznowola ustaliła, że „*Stwierdza się nieważność § 13 ust. 4 pkt f uchwały Nr 585/XL/2018 Rady Gminy Lesznowola z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Nowa Wola (Dz. Urz. Woj. Mazow. z dnia 14 maja 2018 r. poz. 5168), uwzględniając w całości skargę Dynamic Development Sp. z o.o. z siedzibą w Nowej Woli, z dnia 10 października 2018 r.,*

skierowaną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Rady Gminy Lesznowola.”.

Z przekazanej przez Gminę Lesznowola skargi Dynamic Development Sp. z o.o. wynika, że wniesiono w niej „o stwierdzenie nieważności par.13 ust. 4 pkt. f.dot. geometrii dachów w części dot. nachylenia dachu, które brzmi „dachy dwuspadowe i wielospadowe o kącie nachylenia od 5stopni””. W uzasadnieniu skargi Spółka wskazała, że „Jako właściciel działek: 717, 743, 725/9 na przedmiotowym obszarze zamierzam kontynuować dotychczasową inwestycję związaną z budową osiedla domów jednorodzinnych w dotychczasowej architekturze z dachami płaskimi, którą z powodzeniem oferuję od 10 lat na co pozwalał dotychczasowy plan miejscowy. Brak zapisów dotyczących dachów płaskich wyklucza kontynuowanie moich planów inwestycyjnych. (...)”.

Z uzasadnienia skargi wynika, że celem jej złożenia jest wyeliminowanie ustaleń uchwały Nr 585/XL/2018 dotyczących geometrii dachów, w których, w ocenie Spółki, nie określono możliwości stosowania dachów płaskich na budynkach planowanych do realizacji przez Spółkę, na obszarze działek ewidencyjnych o numerach 717, 743 i 725/9, stanowiących jej własność.

Organ nadzoru wskazuje, że § 13 skarżonej uchwały dotyczy ustaleń szczegółowych dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, oznaczonych symbolem literowym MN. Z analizy § 13 tej uchwały wynika, że ustalenia dotyczące geometrii dachów dla zabudowy na terenach MN, zawarte zostały w **pkt 4 lit. f** tego paragrafu. **Tymczasem przedmiotem uchwały Nr 710/XLIX/2018 jest stwierdzenie nieważności ustaleń uchwały Nr 585/XL/2018, zawartych w jej § 13 ust. 4 pkt f.** Powyższe wynika zarówno z tytułu uchwały Nr 710/XLIX/2018, jak też z ustaleń jej § 1 oraz uzasadnienia. Również skarga wnosi o stwierdzenie nieważności **§ 13 ust. 4 pkt f** skarżonej uchwały Nr 585/XL/2018.

Biorąc powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Lesznowola **stwierdziła nieważność nieistniejącej jednostki redakcyjnej uchwały Nr 585/XL/2018**, którą także błędnie wskazał Skarżący, a gmina nie podjęła działań dotyczących wyjaśnienia niezgodności w tym zakresie.

Ponadto z ustaleń § 1 uchwały wynika, że Rada Gminy Lesznowola uwzględniając w całości skargę Dynamic Development Sp. z o.o., stwierdziła nieważność ustaleń uchwały Nr 585/XL/2018, dotyczących geometrii dachów, dla zabudowy na wszystkich działkach znajdujących się w granicach terenów oznaczonych symbolem literowym MN, bez uwzględnienia faktu, że skarga upoważniała ją do podjęcia uchwały tylko w odniesieniu do działek o nr ew.: 717, 743 i 725/9 będących własnością Spółki, wskazanych w uzasadnieniu skargi, na obszarze których zamierza kontynuować dotychczasową inwestycję związaną z budową osiedla domów jednorodzinnych. Z uzasadnienia uchwały wynika, że „Za stwierdzeniem nieważności przemawia fakt, iż skarżący jest właścicielem większości terenów objętych uchwałą Nr 585/XL/2018 Rady Gminy Lesznowola z dnia 9 lutego 2018 r., na których prowadzi działalność inwestycyjną od wielu lat. Na terenach zainwestowanych zostały już przez niego pobudowane osiedla domów jednorodzinnych z dachami płaskimi. Wyeliminowanie dachów płaskich zdaniem inwestora koliduje z otaczającą architekturą.”.

Tymczasem z analizy części graficznej uchwały Nr 585/XL/2018 oraz przekazanych przez gminę wypisów z rejestru gruntów wynika, że Rada Gminy Lesznowola stwierdziła nieważność ustaleń skarżonej uchwały, w powyższym zakresie, nie tylko dla działek o nr ew. 717 (teren 3MN), 743 (teren 2MN) i 725/9 (teren 1MN), o których mowa w skardze, stanowiących własność Spółki, ale także dla innych, pozostałych działek ewidencyjnych w granicach terenów oznaczonych symbolem literowym MN, tj. także dla tych, których Spółka jest współwłaścicielem oraz dla tych działek, których właścicielami są inne podmioty.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że bez podstawy prawnej wynikającej z art. 54 § 3 ustawy p.p.s.a., w związku ze złożoną skargą, Rada Gminy Lesznówola stwierdziła nieważność ustaleń skarżonej uchwały, w zakresie geometrii dachów, dla zabudowy m.in. na działkach ewidencyjnych:

- stanowiących własność Dynamic Development Sp. z o.o., tj. na działkach o nr ew.:
 - 716/21 i 716/27 znajdujących się w granicach terenu 2MN;
- stanowiących współwłasność Dynamic Development Sp. z o.o. oraz innych podmiotów, tj. na działkach o nr ew.:
 - 725/1, 725/3, 725/4, 725/5, 725/6, 725/7 i 725/8 znajdujących się w granicach terenu 1MN;
 - 611/3, 611/4, 716/1, 716/5, 716/25, 716/26, 716/30 i 716/31 znajdujących się w granicach terenu 2MN;
- stanowiących własność innych, niż Dynamic Development Sp. z o.o., podmiotów, tj. na działkach o nr ew.:
 - 131, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 610/5 i 725/2 znajdujących się w granicach terenu 1MN;
 - 118/11, 131, 134, 136, 138, 139, 141, 589, 590, 600, 601, 611/2, 716/13, 716/14, 716/15, 716/16, 716/17, 716/18, 716/19, 716/20, 716/22, 716/23 i 716/24 znajdujących się w granicach terenu 2MN;
 - 123/6, 130, 131, 134, 136, 540/1, 540/2, 541, 542, 543, 544 i 545 znajdujących się w granicach terenu 3MN.

Należy również wskazać na rozbieżności pomiędzy skargą i skarżoną uchwałą, odnośnie brzmienia skarżonych ustaleń tej uchwały. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności ustaleń uchwały Nr 585/XL/2018, „(...) *dot. geometrii dachów w części dot. nachylenia dachu, które brzmi „dachy dwuspadowe i wielospadowe o kącie nachylenia od 5stopni”*”. Tymczasem skarżona uchwała zawiera ustalenia w brzmieniu: „*f) geometria dachu – dachy dwuspadowe i wielospadowe o nachyleniu głównych połączeń dachowych od 5° do 45°*”, których nieważność stwierdziła Rada Gminy Lesznówola. Powyższe stanowi również o niezgodności zakresu uchwały ze skargą, co narusza dyspozycję wynikającą z art. 54 § 3 ustawy p.p.s.a.

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała eliminuje ustalenia ww. aktu prawa miejscowego, opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 14 maja 2018 r. poz. 5168, a więc także powinna podlegać ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Tymczasem w uchwale brak ustaleń dotyczących obowiązku jej ogłoszenia oraz terminu wejścia w życie określonego od dnia jej opublikowania. Natomiast w § 3 uchwały ustalono, że „*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*”, co narusza wskazane powyżej wymogi. Uchwała narusza tym samym dyspozycję nie tylko art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523), który stanowi, że „*2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy*”; ale przede wszystkim art. 88 ust. 1 Konstytucji RP.

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. **Z tych względów Sąd I instancji rozpoznając skargę na akt nadzoru stwierdzający nieważność aktu jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązany jest zbadać zwłaszcza treść samej uchwały, rozstrzygając między innymi to, czy stwierdzenie nieważności zostało podjęte zgodnie z przepisem ustanawiającym kryteria tego stwierdzenia.**

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).”.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały, w wyniku której:

- stwierdzona została nieważność **nieistniejącej jednostki redakcyjnej** uchwały Nr 585/XL/2018, tj. § 13 ust. 4 pkt f, co oznacza bezskuteczność podjętej uchwały z uchwały na jej przedmiot;
- stwierdzona została nieważność ustaleń uchwały Nr 585/XL/2018, w zakresie geometrii dachów, **także dla zabudowy na działkach ewidencyjnych nie objętych skargą**, a tym samym, w tym zakresie, została ona podjęta bez podstawy prawnej wynikającej z przywołanego art. 54 § 3 ustawy p.p.s.a.;
- weszła ona w życie z dniem podjęcia, przy czym **nie ustalono dla niej obowiązku jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego oraz terminu wejścia w życie liczonego od dnia jej opublikowania**, co narusza wprost art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP;
- zakres stwierdzenia nieważności skarżonej uchwały **nie jest zgodny z zakresem określonym w skardze**, bowiem wnioskowany do stwierdzenia nieważności fragment uchwały **nie odzwierciedla faktycznego brzmienia ustaleń planu miejscowego w wersji podjętej w dniu 9 lutego 2018 r. przez Radę Gminy Lesznowola, na podstawie uchwały Nr 585/XL/2018, przy czym treść żądania skargi oraz jej uzasadnienie jest sprzeczna wewnątrznie – z treści żądania wynika bowiem, iż przedmiotem skargi uczyniono jedynie fragment ustaleń dotyczący geometrii dachu, zaś z treści uzasadnienia wynika, iż przedmiotem skargi uczyniono całą jednostkę redakcyjną regulującą kwestię geometrii dachu.**

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 710/XLIX/2018 Rady Gminy Lesznowola z 18 października 2018 r. w sprawie stwierdzenia nieważności § 13 ust. 4 pkt f uchwały Nr 585/XL/2018 Rady Gminy Lesznowola z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Nowa Wola, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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

Zdzisław Szipera

