



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 21 grudnia 2022 r.

WNP-I.4131.339.2022.RM

Rada Gminy Prażmów
ul. Piotra Czołchańskiego 1
05 – 505 Prażmów

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 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII.545.2022 Rady Gminy Prażmów z 5 grudnia 2022 r. „w sprawie uchylenia uchwały Nr XLV.512.2022 Rady Gminy Prażmów z 30 września 2022 r.”.

Uzasadnienie

Na sesji 5 grudnia 2022 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XLVII.545.2022 „w sprawie uchylenia uchwały Nr XLV.512.2022 Rady Gminy Prażmów z 30 września 2022 r.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym.

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.

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia należy zauważyć, że uchylana uchwała nr XLV.512.2022 Rady Gminy Prażmów z 30 września 2022 r. podjęta została „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Prażmów – „Prażmów ”V””.

Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym, z 31 października 2022 r. znak: WNP-I.4131.275.2022.RM, stwierdził nieważność ww. uchwały, w zakresie ustaleń § 30 pkt 3 lit. a

tiret pierwsze w odniesieniu do sformułowania: „(...) z *jednym lokalem mieszkalnym (...)* lub w formie maksymalnie 1 budynku mieszkalno-usługowego z *jednym lokalem mieszkalnym (...)*”.

Powyższe oznacza, że pozostała część uchwały została, przez organ nadzoru, oceniona jako zgodna z prawem, w tym z przepisami ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwaną dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Tymczasem z podjętej uchwały, w tym z jej § 1, wynika, że „*Uchyła się uchwałę Nr XLV.512.2022 Rady Gminy Prażmów z 30 września 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Prażmów – „Prażmów V” w części nie objętej rozstrzygnięciem nadzorczym nr WNP-I.4131.275.2022.RM Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 października 2022 r.*”. Co więcej z § 3 podjętej uchwały wynika, że uchwała ta wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Biorąc pod uwagę powyższe, już na wstępie niniejszego uzasadnienia należy zauważyć, iż przywołany w podstawie prawnej przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu: „2. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: 5) **uchwalanie** studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz **miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego**”, nie może stanowić wyłącznej podstawy prawnej do podjęcia uchwały umożliwiającej uchylenie uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, iż co prawda art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zawiera katalog zadań zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady, to jednak nie może stanowić on wyłącznej podstawy władczych rozstrzygnięć organu stanowiącego – kontrolnego gminy, bowiem stanowi on ogólną normę kompetencyjną, wymagającą uszczegółowienia w zakresie proceduralnym.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 18 sierpnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II SA/Po 369/09 (publ.: Legalis Numer 182206, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym Sąd stwierdził m.in., że: „*Zgodnie z utrwalonym już poglądem orzecznictwa art. 18 SamGminU, stanowiąc przepis kompetencyjny, nie może funkcjonować*

samodzielnie, należy go stosować w powiązaniu z innymi przepisami szczególnymi i dopiero po uszczegółowieniu ogólnej kompetencji rady gminy stanowi podstawę prawną jej działań.”.

Tożsame stanowisko, na gruncie przepisu art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, przyjął m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku z 29 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt I OSK 178/09 (publ.: Legalis Numer 231654, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), stwierdzając m.in., że: *„Inaczej mówiąc, powołane przepisy ustawy o samorządzie gminnym generalnie z reguły ustalają normy kompetencyjne. Wnoszący skargę kasacyjną próbuje zaś wywodzić z jej uregulowań normy o charakterze materialnym. Wprawdzie z literalnego brzmienia powołanego art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym istnieje możliwość wnioskowania o upoważnieniu dla rady gminy do działania we wskazanym w nim zakresie, jednakże art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym trzeba odczytywać w związku z zamkniętym katalogiem zamieszczonym w art. 40 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy. **Łączne odczytanie tych przepisów prowadzi do wniosku, że dopiero przepis w ustawie szczególnej może być podstawą prawną dla podjęcia przez radę gminy przedmiotowej uchwały.** Natomiast znaczenie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym ograniczyć trzeba do zastrzeżenia kompetencji prawodawczej dla rady gminy, a nie dla wójta gminy.”.*

W przedmiotowej sprawie znajduje analogiczne zastosowanie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1488/10, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Wprawdzie gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym - t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), to jednak samodzielność gminy może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem **rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty inne, niż tego domaga się wyraźnie obowiązujący przepis. Konstytucja RP gwarantuje ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jednakże samodzielność ta nie ma charakteru bezwzględnego, a ustawodawca zachowuje prawo ingerencji w działalność tych jednostek** (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 października 1996 roku, sygn. K 1/96, OTK ZU Nr 5/1996, str. 329 - 330 - stanowisko podtrzymane w wyroku z dnia 25 maja 1998 roku, sygn. U 19/97, OTK ZU Nr 4/1998, str. 271).*

Samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro jednostki samorządu terytorialnego wykonują

zadania publiczne "w ramach ustaw". Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Z mocy art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) gmina posiada władztwo planistyczne. **Do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. (...) Wyłączna kompetencja gminy do planowania miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywania tego władztwa.** Przepis art. 40. 1 u.s.g. jednoznacznie stanowi, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jak już wyżej podkreślono kompetencji organów nie można domniemywać.

Skoro kompetencje organu muszą wynikać wprost z ustawy, to nie sposób nie dostrzec, iż tak z przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), jak i z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) nie wynika wprost upoważnienie rady gminy do sprostowania uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego, w tym także uchwały ogłoszonej i opublikowanej, a więc podanej do publicznej wiadomości zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95) – art. 42 u.s.g. Skoro zaś w przepisach tych ustaw nie przewidziano procedury prostowania przez radę gminy aktów prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego -mimo wyczerpującego uregulowania procedury ustalającej tryb oraz zasady uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i dokonywania zmian tego planu (a także studium) - to zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, dopuszczenie możliwości prostowania takich uchwał opierałoby się w istocie na domniemaniu takich kompetencji. (...)".

Organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące podejmowania uchwał z zakresu planowania przestrzennego, a także ich **derogowania**, regulują przepisy ustawy o p.z.p., które będą miały zastosowanie w przedmiotowej sprawie. Należy jednak zauważyć, iż ustawa o p.z.p. nie zawiera przepisów dopuszczających uchylanie uchwał planistycznych bez przeprowadzenia w tym zakresie stosownych działań proceduralnych, o których mowa w art. 11 w odniesieniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz, o których mowa, w art. 17 w odniesieniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., także do zmian w tych uchwałach).

Stosownie do dyspozycji art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.*”.

Innymi słowy, przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, a także przepis art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi samodzielną podstawę prawną do podejmowania uchwały w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. także zmiany planu miejscowego. Żaden z ww. przepisów nie daje zatem żadnych podstaw prawnych do uchylenia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz upoważnia radę gminy **wyłącznie do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany)**.

Ponieważ zgodnie z intencją ustawodawcy, wyrażoną w art. 27 ustawy o p.z.p., **każda zmiana studium lub planu miejscowego powinna być przeprowadzona z zachowaniem trybu właściwego dla jego sporządzenia** oraz, jak wskazano wyżej, brak norm prawnych dopuszczających taką zmianę w innym trybie, w tym poprzez uchylenie uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, a także ich zmian, to powyższe zobowiązuje gminę do dokonania tego „*w takim trybie, w jakim są one uchwalane*”.

W związku z tym uchylenie, przyjętej przez Radę Gminy Prażmów, uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga przeprowadzenia stosownej procedury w tym zakresie, wskazanej w art. 14, 17, 18, 19 i 20 ustawy o p.z.p. Procedura ta wymaga udziału właściwych organów administracji publicznej oraz społeczności lokalnej.

Bez znaczenia, dla okoliczności niniejszej sprawy, jest fakt braku opublikowania ww. uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, skoro bowiem w ustawie o p.z.p. został narzucony tryb podejmowania takiej uchwały, to także uchylenie uchwały w sprawie planu miejscowego wymaga przeprowadzenia całej procedury planistycznej, określonej w ww. przepisach, bez względu na fakt braku formalnej publikacji podjętej uchwały.

Podjęcie uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zamyka drogę do dokonywania jakichkolwiek zmian w takiej uchwale, w tym także prowadzącej do wyeliminowania jej z obrotu, z pominięciem całej procedury planistycznej, określonej szczegółowo w ustawie o p.z.p.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru prezentowane są również w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym m.in. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 852/12, LEX nr 1216777, w którym stwierdzono: „Naczelny Sąd Administracyjny (...) podziela stanowisko, że **przepis artykuł 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza zasadę zgodnie z którą zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane, bez względu na rodzaj i zakres zmian.** Przepis ten wprowadza więc zasadę, zgodnie z którą dla zmiany jakiegokolwiek aktu planistycznego niezbędne jest zachowanie takiego samego trybu jak dla uchwalenia ich w pierwotnej postaci. Przez zmianę planu miejscowego należy rozumieć nie tylko uchwałę zmieniającą obowiązujący plan, ale również taką uchwałę, która ma prowadzić do uchylenia obowiązującego planu. Taka wykładnia zbieżna jest z poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, a także w literaturze (np. Z. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne. Zarys systemu. W-wa 2003, str. 120-121)”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 97/12, zgodnie z którym „(...) według art. 27 powołanej ustawy, zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. **Cytowany przepis dotyczy planu miejscowego bez wskazania na jego obowiązywanie dlatego przepis ten znajduje zastosowanie wobec planu miejscowego już uchwalonego nawet jeżeli plan ten nie został jeszcze opublikowany i nie wszedł w życie.** Skoro bowiem plan miejscowy jest uchwalany w ustawowo określonej procedurze ze względu m.in. na swój charakter normatywny, to zmiana tego planu już uchwalonego może nastąpić jedynie w takiej samej

procedurze, w jakiej następuje jego opracowanie i uchwalenie - zgodnie z cytowanym wyżej art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”;

- *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 6 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Op 290/08, LEX nr 509694: „(...) rada gminy zmierzając do zmiany regulacji planistycznych dla obszaru objętego już obowiązującym planem miejscowym (...) ma do wyboru wyłącznie dwie możliwości: podjąć uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego (...) bądź podjąć uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego planu miejscowego (...) nie jest możliwe dokonywanie jakichkolwiek zmian w kwalifikacji terenów objętych planem miejscowym w trybie innym niż dwa wskazane powyżej. Z reguły zakres zmian planistycznych przesądza o wyborze jednego z dwóch wymienionych rozwiązań. W ocenie Sądu, w każdym przypadku, w którym zmiany dokonywane w planie miejscowym mają istotny zakres przedmiotowy, właściwe będzie ich wprowadzenie w trybie sporządzenia nowego planu miejscowego. Jeżeli natomiast wprowadzane zmiany będą mieć ograniczony zakres przedmiotowy (...) winny być dokonane w trybie zmiany obowiązującego planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego”;*
- *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/OI 571/08, LEX nr 475238, w którym sąd wskazał, że „(...) nie do zaakceptowania jest pogląd Gminy, iż skarżona uchwała nie stanowi zmiany istniejącego planu miejscowego lecz jest jego wyeliminowaniem z uwagi na nieadekwatność rozwiązań w stosunku do obecnie istniejącego stanu faktycznego. (...) Stosownie bowiem do art. 32 ust. 2 zd. 2 tej ustawy to rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27. Oznacza powyższe, iż rada gminy w każdym czasie może dojść do przekonania, iż zapisy planu miejscowego są nieaktualne jednakże w takim przypadku nie jest uprawniona do uchylecia takiego zapisu obowiązującego planu miejscowego, jak to uczyniono w rozpoznawanej sprawie, lecz do przeprowadzenia procedury określonej w art. 27 ustawy o p.i.z.p. (...) Nie do przyjęcia jest bowiem pogląd Gminy, iż w takim przypadku nie ma ona obowiązku dokonania w takim zakresie zmian do istniejącego planu, bowiem wymagany skutek osiągnięty zostanie także poprzez uchYLENIE istniejącego planu w stosunku do tego terenu bez konieczności przeprowadzania skomplikowanej procedury planistycznej. W tym miejscu wskazać pozostaje, iż uchylenie istniejącego planu miejscowego we wskazanym wyżej zakresie*

stanowi w ocenie Sądu w istocie zmianę obecnie istniejącego planu miejscowego dla tego terenu, gdyż de facto podjętą uchwałą dokonano zmiany w istniejącym planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego W. Oznacza powyższe, iż w każdym takim przypadku podjęcie uchwały w tym zakresie wymagało przeprowadzenia stosowniej procedury, zgodnie z art. 27 ustawy o p.i.z.p. W istocie bowiem skarżoną uchwałą, w której orzeczono o uchyleniu istniejącej uchwały dotyczącej zmiany planu miejscowego dla określonego terenu spowodowano jego zmianę. Zatem wymagane było poprzedzenie takiej uchwały przeprowadzeniem stosowniej procedury w tym zakresie”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 27 września 2007 r., sygn. akt II SA/Op 354/07, LEX nr 438773, w którym stwierdzono, że „Redakcja przepisu art. 27 ustawy, stwierdzającego, że "zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane", oznacza konieczność stosowania odpowiedniego trybu sporządzania planu miejscowego. Podjęcie (...) uchwały o uchyleniu w części uchwały o planie miejscowym winno zatem nastąpić zgodnie z art. 27 ustawy, a więc wymagało zachowania takiej samej procedury, jaka jest określona przy uchwalaniu planu miejscowego”.

W niniejszej sprawie Rada Gminy Prażmów uchyliła własną „uchwałę Nr XLV.512.2022 (...) z 30 września 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Prażmów – „Prażmów V” w części nie objętej rozstrzygnięciem nadzorczym nr WNP-I.4131.275.2022.RM Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 października 2022 r.”. **bez uprzedniego przeprowadzenia jakichkolwiek określonych ustawowo czynności proceduralnych.**

Co więcej z § 3 podjętej uchwały wynika, że uchwała ta wchodzi w życie z dniem podjęcia, co wskazuje, że uchwała Rady Gminy Prażmów w ogóle nie będzie podlegała promulgacji.

Organ nadzoru stwierdza, że w przedmiotowej sprawie, poza samym podjęciem uchwały uchylającej, nie wszczęto żadnej procedury planistycznej zmierzającej do uchylenia uchwały podjętej w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wskazać przy tym ponownie należy, że stosownie do dyspozycji **art. 27 ustawy o p.z.p., każda zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego, a tym samym brak podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian.**

Tymczasem w przedmiotowej sprawie nawet nie zainicjowano procedury sporządzenia nowego planu miejscowego, opcjonalnie jego zmiany, prowadzącego do jego uchylenia. W ten sposób doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania przedmiotowej uchwały, w tym również poprzez brak podjęcia działań wskazanych w art. 17 i nast. ustawy o p.z.p., podczas gdy z dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane. Przywoływana ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków pozwalających na odstępianie od przewidzianej w art. 14, 17, 18, 19 i 20 procedury uchwalania planu miejscowego, w tym także polegającego na jego uchyleniu.

W świetle przepisu art. 27 ustawy o p.z.p. należy zatem stwierdzić, że każda uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymaga przestrzegania ustalonego, przede wszystkim, w art. 17 tej ustawy trybu postępowania, zaś pominięcie tych czynności stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania planu miejscowego, powodującą nieważność uchwały na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Podsumowując należy zauważyć, iż generalnie brak norm ustanawiających instytucję uchylania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z całą pewnością ani przepisy ustawy o p.z.p., ani wskazywany przepis ustawy o samorządzie gminnym jako podstawa prawna zakwestionowanej uchwały, **nie przewidują instytucji uchylania własnych uchwał planistycznych bez przewidzianego w niej trybu, właściwego dla ich sporządzenia.**

Prezentowanie stanowiska przeciwnego do przedstawionego powyżej, opierałoby się w istocie na domniemaniu kompetencji, które musiałyby wynikać wprost z ustawy, podczas gdy owe kompetencje nie wynikają zarówno z ustawy o samorządzie gminnym, jak też z ustawy o p.z.p.

Niejako na marginesie niniejszej sprawy, organ nadzoru wskazuje, że dokonanie przez organ stanowiący gminy autokontroli obowiązującej uchwały i stwierdzenie jej nieważności, lecz nie jej uchylenie, możliwe jest tylko w trybie art. 54 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą p.p.s.a.”, zgodnie z którym „Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zostało zaskarżone, **może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.** W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe

prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio.”.

Powyższy przepis ustawy p.p.s.a. jednoznacznie stanowi, że **w ramach autokontroli, gmina może uwzględnić skargę w całości wyłącznie w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania i stwierdzić nieważność uchwały.**

Podsumowując organ nadzoru stwierdza, że podjęcie uchwały uchylającej uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez podstawy prawnej do takiego działania, jak również bez przeprowadzenia procedury wymaganej na podstawie art. 27, w związku z art. 14, art. 17 i nast. ustawy o p.z.p., stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 (opcjonalnie jego zmiany), 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, trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.

Istotność naruszenia trybu należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p., w zakresie konieczności podjęcia stosownej uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jego zmiany) oraz wykonania czynności, o których mowa w art. 17 i nast. ustawy o p.z.p.

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 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 nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.**

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli

konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany **jest według kryterium legalności.**”*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVII.545.2022 Rady Gminy Prażmów z 5 grudnia 2022 r. *„w sprawie uchylenia uchwały Nr XLV.512.2022 Rady Gminy Prażmów z 30 września 2022 r.”*, 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/