

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

 Warszawa, 27 stycznia 2022 r.

 WNP-I.4131.16.2022.MO

**Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie**

ul. Adama Mickiewicza 7A

09 – 310 Kuczbork – Osada

**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 2021 r. poz. 1372 i 1834)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXII/196/2021 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z 21 grudnia 2021 r. *„zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Zielona Centrum”.*

**Uzasadnienie**

Na sesji 21 grudnia 2021 r. Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie podjęła uchwałę Nr XXXII/196/2021 *„zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Zielona Centrum”.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz
art. 14 ust. 1, 2 i 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
(Dz. U. z 2021 r. poz. 741, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym
dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmiany). Uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie objęty tym planem.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia przyszłego aktu prawa miejscowego. **Wyłącznym przedmiotem uchwały intencyjnej jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem lub jego zmianą. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego, jest więc zakomunikowanie wszczęcia procesu planistycznego oraz wyznaczenie
– na załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu lub jego zmiany, objętego projektem planu lub jego zmian**y (*vide:* wyrok NSA z 13 września
2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989).

Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej. **Załącznik graficzny został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu, do którego odnosi się uchwała intencyjna i następująca po niej procedura planistyczna**, ale nie musi spełniać cech formalnych, jakie są wymagane od rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który winien być sporządzony zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Jednakże musi on wypełniać swą funkcję, polegającą na tym, aby **na jego podstawie możliwe było, w sposób jednoznaczny, wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany)**.

Wyznaczenie tych granic na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej, powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest np. lokalizacja inwestycji celu publicznego. **Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne, związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem (opcjonalnie jego zmianą) będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty**.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie dotyczącym jednoznacznego wyznaczenia granic obszaru objętego projektem planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany)
na załączniku graficznym, znajduje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 828/11, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(…) rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie
- w załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu,
a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych.” (publ. LEX nr 1109878);*
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 16 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 607/11, w którym Sąd stwierdził, iż *„Zauważyć więc przyjdzie, że zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 14 ust. 2 ustawy stanowi, iż integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Skoro ustawa wyraźnie stanowi, że załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może w sposób dowolny zmienić granic terenu objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10 - Lex nr 694436). Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie tylko więc inicjuje procedurę planistyczną, ale wyznacza również zakres planu miejscowego w granicach określonych
w załączniku do tej uchwały i z tego też względu kształtuje ona przebieg dalszej procedury planistycznej.” (publ. LEX nr 1134771);*
* Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10, teza 1, 2 i 3: *„1. Skoro u.p.z.p. wyraźnie stanowi, iż załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i nie może decydować czy istnieje potrzeba sporządzenia takiego załącznika graficznego, czy nie, w zależności od charakteru zmian, które zamierza wprowadzić do planu miejscowego. Wykładnia celowościowa art. 14 ust. 2 u.p.z.p.
nie może prowadzić do wniosków, które pozostają w oczywistej sprzeczności z jego wykładnią językową. 2. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany. Ustawa nie określa wymagań co do skali mapy, która stanowić ma taki załącznik. Wyznaczenie tych granic na odpowiedniej mapie powinno jednak być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. 3. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest lokalizacja inwestycji celu publicznego.”* (publ. LEX nr 694436).

Organ nadzoru wskazuje, że 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 terenu, 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
w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością uregulowanego w ustawie trybu sporządzania
i uchwalania planu miejscowego. 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.

Uchwała intencyjna stanowi podstawę do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany,
co oznacza, że sporządzony, a następnie uchwalony, plan lub jego zmiana powinien być zgodny
z tą uchwałą. Powyższe wynika z art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., zaś
w przypadku zmiany planu miejscowego – także z przepisu art. 27 ww. ustawy. Dlatego też określenie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym winno zostać dokonane
w sposób jednoznaczny na załączniku graficznym do uchwały inicjującej proces sporządzania takiego planu.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy wskazać, iż Rada Gminy
w Kuczborku – Osadzie 21 grudnia 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXXII/196/2021, zmieniającą uchwałę intencyjną Nr XXII/134/2020 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z 21 grudnia 2020 r., postanawiając w § 1, że: *„Uchwałę nr XXII/134/2020 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Zielona Centrum, zmienia się w ten sposób, że* ***załącznik nr 1 do uchwały otrzymuje brzmienie załącznika do niniejszej uchwały****.”.*

Z nowego brzmienia załącznika graficznego nr 1 do niniejszej uchwały wynika, że w wyznaczonych na nim granicach obszaru objętego sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tożsamych z granicami określonymi na załączniku nr 1 do uchwały zmienianej, oznaczono obszary wyłączone ze sporządzania tego planu.

Natomiast na załączniku nr 1 do niniejszej uchwały **nie wyznaczono nowych granic** obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, które uwzględniałyby zamiar sporządzenia tego planu w innych granicach niż określone w pierwotnej uchwale intencyjnej, bowiem wyznaczone na nim granice planu nadal obejmują obszary, które zostały wskazane, jako wyłączone ze sporządzania tego planu.

Powyższe oznacza, że **granice obszaru objętego przyszłym planem nie zostały faktycznie zmienione** **niniejszą uchwałą, a tym samym obszar planu nie uległ zmianie**. Biorąc pod uwagę ustalenia § 1 uchwały oraz jej załącznik graficzny nr 1 należy stwierdzić, że w uchwale nie określono
w jednoznaczny sposób, w jakich granicach ma zostać ostatecznie sporządzany plan miejscowy.

Z ustaleń § 1 uchwały wynika ponadto, że nowe brzmienie otrzymał wyłącznie załącznik nr 1 do uchwały zmienianej. Oznacza to, że w tekście niniejszej uchwały, w odniesieniu do załącznika nr 2 do uchwały zmienianej, nie podjęto żadnych ustaleń dotyczących jego zmiany, w tym np. wyłączenia lub zmiany granic wyznaczonego na nim obszaru objętego sporządzaniem planu miejscowego.

Tym samym obszar objęty sporządzeniem planu, w granicach przedstawionych na załączniku nr 2 do uchwały intencyjnej, o których mowa w ustaleniach § 1 ust. 2 tej uchwały, **nie uległ zmianie, zaś załącznik nr 2 do uchwały intencyjnej nadal obowiązuje.**

Tymczasem z załącznika graficznego nr 2 do badanej w trybie nadzoru uchwały wynika, że cały obszar, objęty sporządzaniem planu w granicach wyznaczonych na załączniku nr 2 do uchwały zmienianej, został wyłączony ze sporządzenia tego planu, co jednak nie znajduje potwierdzenia w tekście uchwały, odnośnie wprowadzonych zmian w uchwale intencyjnej. Uchwała w powyższym zakresie jest wewnętrznie sprzeczna, bowiem nie ustala w jednoznaczny sposób granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym. Natomiast, o wyłączeniu całego obszaru, wskazanego na załączniku nr 2 do uchwały, informuje jedynie uzasadnienie do tej uchwały, przy czym należy wskazać, że w powyższym zakresie nie ma ono żadnej mocy wiążącej.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej uchwale **nie dokonano jednoznacznej identyfikacji obszarów objętych przyszłym planem miejscowym**,co wprost narusza art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., a tym samym stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

Wskazać zatem należy, iż w toku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ stanowiący może zmieniać uchwałę związaną z przystąpieniem do sporządzania przyszłego aktu prawa miejscowego, jednakże musi się to odbywać w drodze podjęcia stosownej uchwały, w której w jednoznaczny sposób zostaną określone granice obszaru objętego projektem tego planu. Uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego. Dokonując kolejnych czynności, organ wykonawczy gminy posługuje się tą uchwałą, np. informując mieszkańców, właścicieli działek, a także podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego, o podejmowanych czynnościach planistycznych, określonych w art. 17 ustawy o p.z.p. Wszystkie ww. podmioty, winny mieć świadomość obszaru, objętego projektem planu miejscowego, bo tylko do ściśle określonego obszaru odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywać uzgodnień oraz wyrażać opinie. Skoro jedyną rolą uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu planu miejscowego, jest określenie granic tego planu, to granice te muszą być wyznaczone w sposób jednoznaczny.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące
do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym**. **Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał,** **prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmieciak:
w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził:
*„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.*

Wobec ogólnie wyznaczonych, wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw 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 izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany* ***jest według kryterium legalności****.”*.

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

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

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło
do podjęcia uchwały wprost naruszającej dyspozycję art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXII/196/2021 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z 21 grudnia 2021 r. *„zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Zielona Centrum”,* 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 bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/