



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 kwietnia 2022 r.

WNP-I.4131.58.2022.MW1

Rada Miasta Józefowa
ul. Kardynała Wyszyńskiego 1
05 – 420 Józefów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 390/VIII/2022 Rady Miasta Józefowa z 25 lutego 2022 r. *„w sprawie podziału procedury planistycznej zainicjowanej uchwałą Rady Miasta Józefowa nr 98/VII/2015 z 25 września 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”*.

Uzasadnienie

Na sesji 25 lutego 2022 r. Rada Miasta Józefowa podjęła uchwałę Nr 390/VIII/2022 *„w sprawie podziału procedury planistycznej zainicjowanej uchwałą Rady Miasta Józefowa nr 98/VII/2015 z 25 września 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 14 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*.

Stosownie do zapisów 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 sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której integralną częścią jest **załącznik graficzny**

przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego, powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem objęty.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989, „*Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wyłącznie zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu.*”.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. **Wyłącznym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem.** Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego, powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej. Załącznik graficzny do ww. uchwały został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru, do którego odnosi się następująca po niej procedura, ale nie musi spełniać cech formalnych, które 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. Wyznaczenie tych granic na załączniku 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, 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 sporządzania planu miejscowego, powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem 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 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/GI 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 terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej 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 lub jego zmianą, winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania, w szczególności na załączniku graficznym stanowiącym integralną część uchwały.**

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych, jednakże musi się ono odbywać w zgodzie z obowiązującym porządkiem prawnym.

Tymczasem, szczegółowa **analiza ustaleń części tekstowej przedmiotowej uchwały Nr 390/VIII/2022 Rady Miasta Józefowa z 25 lutego 2022 r. w sprawie podziału procedury planistycznej, która w ogóle nie zawiera załącznika graficznego**, mimo, iż zgodnie z treścią § 1 tej uchwały: „**Procedurę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie uchwały Rady Miasta Józefowa nr 98/VII/2015 z 25 września 2015 r., zmienionej uchwałą 196/VII/2016 z 28 lipca 2016 r., dzieli się na etapy „A” i „B”.**”, wykazała **ewidentną sprzeczność z załącznikiem graficznym stanowiącym integralną część pierwotnie podjętej uchwały intencyjnej Nr 98/VII/2015 Rady Miasta Józefowa z 25 września 2015 r.**

Jak wynika bowiem z treści ustaleń § 2 ust. 1 i 2 przedmiotowej uchwały: „1. Etap „A” obejmuje procedurę w zakresie działki ew. nr 7 obręb 14. 2. Etap „B” obejmuje pozostałą część opracowania.”, podczas gdy zgodnie z załącznikiem graficznym stanowiącym integralną część pierwotnie podjętej uchwały intencyjnej Nr 98/VII/2015 Rady Miasta Józefowa z 25 września 2015 r., w granicach obszaru objętego przyszłym planem miejscowym znajduje się tylko część działki ewidencyjnej oznaczonej numerem 7 położonej w obrębie 14, w mieście Józefów.

Innymi słowy, opis granic obszaru objętego projektem planu miejscowego dla etapu „A”, zawarty w § 2 ust. 1 uchwały Nr 390/VIII/2022 Rady Miasta Józefowa z 25 lutego 2022 r., wyklucza się **wzajemnie z granicami obszaru przedstawionego na załączniku graficznym stanowiącym integralną część pierwotnie podjętej uchwały intencyjnej Nr 98/VII/2015 Rady Miasta Józefowa**

z 25 września 2015 r. co oznacza, iż w obiegu prawnym pozostają dwie różne uchwały dotyczące tego samego obszaru, niezależnie od podjętej uchwały zmieniającej Nr 196/VII/2016 Rady Miasta Józefowa z 28 lipca 2016 r.

Z jednej bowiem strony, obowiązuje uchwała Nr **98/VII/2015** z 25 września 2015 r., która zgodnie z treścią § 2 ust. 2, określa szczegółowy przebieg granic obszaru objętego projektem planu na mapie stanowiącej załącznik do tej uchwały. Z drugiej zaś strony, obowiązuje podjęta niezależnie od niej, uchwała Nr **390/VIII/2022** z 25 lutego 2022 r., która w treści § 2, dokonuje podziału procedury planistycznej w ten sposób, że: „1. **Etap „A”** obejmie procedurę **w zakresie działki ew. nr 7 obręb 14.** 2. **Etap „B”** obejmie pozostałą część opracowania.”, bez ich przedstawienia na załączniku graficznym.

Tym samym nie jest wiadomym, dla jakiego faktycznie obszaru rozpoczęto procedurę sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym przypadku na podstawie podjętej przez Radę Miasta Józefowa, uchwały:

- Nr **98/VII/2015** z 25 września 2015 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”;
- Nr **196/VII/2016** z 28 lipca 2016 r. zmieniającej „uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”, **bez jej przedstawienia na załączniku graficznym;**
- Nr **390/VIII/2022** z 25 lutego 2022 r. „w sprawie podziału procedury planistycznej zainicjowanej uchwałą Rady Miasta Józefowa nr 98/VII/2015 z 25 września 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”, **bez jej przedstawienia na załączniku graficznym.**

Jeżeli intencją Rady Miasta Józefowa było dokonanie zmian w granicach obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, o którym mowa w § 2 uchwały Nr 98/VII/2015 z 25 września 2015 r., zmienionej uchwałą Nr 196/VII/2016 z 28 lipca 2016 r., to należało dokonać zmian również w załączniku graficznym do pierwotnie podjętej uchwały intencyjnej Nr 98/VII/2015 z 25 września 2015 r. poprzez przedstawienie granic wydzielonych etapów, o których mowa w § 2 uchwały Nr 390/VIII/2022 z 25 lutego 2022 r. Tymczasem, z treści przedmiotowej uchwały nie wynika by derogowano załącznik graficzny prezentujący obszar objęty projektem planu miejscowego, o którym mowa w § 2 pierwotnie podjętej uchwały przystąpieniowej z 25 września 2015 r.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W tym miejscu uzasadnienia należy dodać, że skoro podstawą prawną podjętej uchwały jest m.in. art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p., to uchwała ta powinna spełniać wszystkie wymogi dotyczące, w tym przypadku, **uchwały w sprawie zmiany przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego**, nie zaś uchwały w sprawie *podziału procedury planistycznej*. Oznacza to również, iż uchwała powinna zawierać załącznik graficzny, o którym mowa w art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., prezentujący podział obszaru objętego przyszłym planem miejscowym na poszczególne etapy.

Tym samym należy wskazać, iż **wprowadzenie de facto zmiany granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, w tym przypadku w formie podziału procedury planistycznej, wyłącznie w części tekstowej uchwały, jest niewystarczające.**

Dokonanie zmian w samej treści podjętej uchwały uznać zatem należy za nieskuteczne w tym przypadku, z uwagi na brak przywołania konkretnie zmienianych jednostek redakcyjnych w pierwotnie podjętej uchwale intencyjnej, jak i jej zmianie, a także z uwagi na brak załącznika graficznego przedstawiającego granice poszczególnych etapów.

W związku z powyższym należy uznać, iż granice obszaru objętego planem, w tym jego poszczególne etapy nie są określone w sposób jednoznaczny.

Organ nadzoru wskazuje, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także kolejnych jej zmian polegających na wyodrębnieniu kolejnych etapów. Tym samym uchwała taka nie może wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego, co do faktycznych jego granic.

Przyjmując bowiem, że ww. uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego, bądź kolejnych jego etapów, **to dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy postępuje się nią, 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 co do faktu, jakie są faktyczne granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, bądź poszczególnych jego etapów, bo tylko w odniesieniu do ściśle określonego**

obszaru, odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie. Skoro podstawową rolą uchwały o przystąpieniu jest określenie granic przyszłego planu miejscowego, **to należy w sposób jednoznaczny zidentyfikować w niej te granice. Nie może zatem istnieć jakakolwiek wątpliwość co do faktycznych intencji w zakresie dokonywanych zmian dotyczących granic poszczególnych etapów.**

Reasumując, poprawnie przyjęta **uchwała w przedmiocie zmiany uchwały o przystąpieniu** do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym przypadku winna:

- zawierać w podstawie prawnej art. 14 ust. 1 i **2** ustawy o p.z.p., w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym;
- uwzględniać treść wcześniej podjętych uchwał;
- odnosić się do jednostek redakcyjnych pierwotnej uchwały przystąpieniowej, uwzględniającej także jej zmiany;
- uwzględniać, iż treść normatywną tworzą łącznie wszystkie uchwały, co może wiązać się z koniecznością wprowadzenia nowego załącznika graficznego uwzględniającego faktyczne zmiany w granicach poszczególnych etapów;
- uwzględniać konieczność nadania nowego brzmienia poszczególnym jednostkom redakcyjnym, przy spełnieniu wymogów co do poprawnej legislacji;
- stosować nazewnictwo co do opisu i jednoznacznego przebiegu granicy poszczególnych etapów możliwych do identyfikacji dla przeciętnego odbiorcy.

Organ nadzoru wskazuje, iż uchwała Nr 390/VIII/2022 Rady Miasta Józefowa z 25 lutego 2022 r. „w sprawie podziału procedury planistycznej zainicjowanej uchwałą nr 176/VI/2012 Rady Miasta Józefowa z 15 czerwca 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Józefowa”, **nie spełnia żadnego z ww. kryteriów.**

Należy zatem uznać, iż brak jednoznacznego określenia granic etapów przez Radę Miasta Józefowa w uchwale inicjującej proces sporządzania planu miejscowego, stanowi istotne naruszenie **art. 14** ust. 1 i **2** ustawy o p.z.p., bowiem zawarty w tym przypadku opis granic etapów obszaru objętego przyszłym planem miejscowym **tylko w części tekstowej** przedmiotowej uchwały (*vide* § 2 uchwały Nr 390/VIII/2022 z 25 lutego 2022 r.), bez wyznaczenia ich na załączniku graficznym, pozostaje w sprzeczności z załącznikiem graficznym stanowiącym integralną część pierwotnie podjętej uchwały intencyjnej Nr 98/VII/2015 z 25 września 2015 r.

Wskazać przy tym należy, iż w toku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w miarę stwierdzonych potrzeb można dokonywać zmian co do obszaru objętego planem. Jedyne ograniczenie, w tym zakresie, wynika z granic uchwały zmienianej. Tym samym Rada Miasta Józefowa może dokonywać zmian w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzania planu miejscowego, jednakże musi się to odbywać w drodze podjęcia stosownej uchwały, w której w jednoznaczny sposób określony zostanie obszar (poprzez określenie granic) objęty projektem tego planu, w tym zawierać może wyodrębnione etapy, które podlegać będą odrębnym procedurom planistycznym.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem **art. 14** ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., bowiem nie spełnia ona swojego podstawowego zadania, tj. nie określa w sposób jednoznaczny obszaru objętego projektem planu miejscowego, w ramach określenia poszczególnych jego etapów.

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).”*.

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

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 390/VIII/2022 Rady Miasta Józefowa z 25 lutego 2022 r. *„w sprawie podziału procedury planistycznej zainicjowanej uchwałą Rady Miasta Józefowa nr 98/VII/2015 z 25 września 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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/