

18

Warszawa, 23 kwietnia 2021 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.71.2021.AK



Rada Gminy Ząskoki
Ząskoki 67
09 – 142 Ząskoki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 201/XXIV/21 Rady Gminy Ząskoki z 31 marca 2021 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Ząskoki dla terenu miejscowości Ząskoki” w zakresie ustaleń § 3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2021 r. Rada Gminy Ząskoki podjęła uchwałę Nr 201/XXIV/21 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Ząskoki dla terenu miejscowości Ząskoki”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020r. poz. 293, z późn. zm.), 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 sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmiany).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. **Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem.** Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru objętego projektem planu lub jego zmiany. Załącznik graficzny został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura.

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, szczegółowo uregulowaną 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 o przystąpieniu 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 ustawy o p.z.p., w związku art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., zaś w przypadku zmiany także w oparciu o przepis art. 27 ustawy o p.z.p.

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, z ustaleń § 3 uchwały wynika, iż: „Dopuszcza się etapowe i częściowe uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach obszaru objętego niniejszą uchwałą.”, przy czym załącznik graficzny do niniejszej uchwały nie określa granic tych etapów, czy też części opracowania.

Jednocześnie organ uchwałodawczy w ramach ustaleń zawartych w § 1 i 2 uchwały, określił, iż „§ 1 Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Załuski dla terenu miejscowości Załuski.”, „§ 2 Integralną częścią niniejszej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granicę obszaru, który ma zostać objęty planem, tj. teren obrębu Załuski, gm. Załuski.”. Powyższa treść § 1 i 2 uchwały oraz jej załącznika graficznego nie budzi zatem wątpliwości, że plan miejscowy obejmie cały teren obrębu miejscowości Załuski w ich granicach administracyjnych.

Organ nadzoru wskazuje, iż obszar zainicjowanej procedury planistycznej określony został w ww. § 1 i 2 uchwały, a także na załączniku graficznym i obejmować będzie teren obrębu Załuski w ich granicach administracyjnych. Tymczasem dyspozycja § 3 uchwały, zawęża obszar objęty projektem planu miejscowego do bliżej nie określonych etapów i części, wskazując jedynie, że dopuszcza się etapowe i częściowe uchwalenie planu, co oznacza *de facto*, iż granice obszaru objętego projektem planu mogą ulec zmianie, poprzez ich zawężenie. Jednocześnie z przytoczonych powyżej ustaleń § 3 uchwały, jak też z załącznika graficznego, nie wynikają

jakiegokolwiek granice poszczególnych etapów czy też części opracowywanego planu miejscowego. Należy zatem uznać, iż brak jednoznacznego określenia *etapów i części* przez Radę Gminy Załuski w uchwale inicjującej proces sporządzania planu miejscowego, stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., bowiem pomimo określenia granic obszaru objętego planem miejscowym na załączniku graficznym, z uwagi na brzmienie § 3 uchwały, nie jest wiadomym czy cały obszar wyznaczony w tym załączniku jest obszarem dla którego sporządzany będzie przyszły plan miejscowy.

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 Gminy Załuski 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.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru. Niemniej jednak nie jest możliwe, aby w ramach jednej uchwały przystąpić do jednoczesnego sporządzenia planu miejscowego, w odniesieniu do całego terenu obrębu Załuski w ich granicach administracyjnych, a równocześnie zawężyć ten obszar do wskazania możliwości etapowego czy też częściowego opracowania planu bez wskazania *etapów i części*.

Powyższe oznacza, iż Rada Gminy Załuski przystępując do sporządzenia planu miejscowego winna w sposób jednoznaczny określić obszar objęty tym planem, który będzie dotyczyć albo całego terenu obrębu Załuski w ich granicach administracyjnych, albo wybranych obszarów obrębu Załuski, przedstawionych na załączniku graficznym.

Uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego. Dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy gminy postępując się taką uchwałą, m.in. informować będzie mieszkańców, właścicieli działek, a także podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego o kolejno 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 swoją wnioski, uwagi, a także dokonywać uzgodnień oraz wyrażać swoje opinie.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku 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).

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 dopuszczenia do *etapowego i częściowego uchwalenia* planu miejscowego.

Skoro rolą uchwały intencyjnej jest zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego, to uznać należy, iż wobec sprzecznych ustaleń uchwały, doszło do istotnego naruszenia wskazanych wyżej przepisów.

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 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 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.

Stwierdzając nieważność ustaleń § 3 uchwały możliwe jest rozpoczęcie prac planistycznych, a w sytuacji stwierdzenia konieczności zawężenia obszaru objętego projektem planu, możliwe jest podjęcie uchwały zmieniającej ww. uchwałę, uwzględniającą niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 201/XXIV/21 Rady Gminy Załuski z dnia 31 marca 2021 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Załuski dla terenu Załuski”, w zakresie ustaleń § 3 uchwały, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
/podpisano elektronicznie/