

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 08 października 2021 r.

WNP-I.4131.206.2021.MO

**Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie**

**ul. Mickiewicza 7A**

**09 – 310 Kuczbork**

**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)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXVIII/172/2021 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z 31 sierpnia 2021 r. *w sprawie stwierdzenia w części nieważności uchwały nr VIII/46/2019 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie   
z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części obrębu geodezyjnego Zielona 3.*

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2021 r. Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie podjęła uchwałę   
Nr XXVIII/172/2021 *w sprawie stwierdzenia w części nieważności uchwały nr VIII/46/2019 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części obrębu geodezyjnego Zielona 3.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym **oraz   
na podstawie art. 54 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.), zwanej dalej *„p.p.s.a.”,* w związkuze skargą z 30 marca 2021 r. Państwa J.M. i J.M. na uchwałę Nr VIII/46/2019 Rady Gminy   
w Kuczborku – Osadzie z 24 maja 2019 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części obrębu geodezyjnego Zielona 3*, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do działki nr ew. 976 z obrębu Zielona.

W § 1 uchwały, Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie postanowiła: *„5. Uwzględnić w całości skargę … z dnia 30 marca 2021 r. na uchwałę nr VIII/46/2019 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie   
z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części obrębu geodezyjnego Zielona 3* ***i stwierdzić nieważność ww. uchwały w części****, tj. w zakresie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części obrębu geodezyjnego Zielona 3 w części opisowej i graficznej dotyczących działki 976, obręb Zielona. 6.* ***Granice terenu objętego stwierdzeniem nieważności przedstawia załącznik graficzny sporządzony na rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa   
w ust. 1.****”.*

Z uzasadnienia uchwały wynika, że skarga Państwa J.M. i J.M. reprezentowanych przez adwokat Wiktorię Rogaską, została wniesiona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie, w dniu **30 marca 2021 r.**

Z toku dokonywania oceny zgodności z prawem podjętej uchwały wynika, iż skarga została złożona w Urzędzie Gminy w Kuczborku – Osadzie w dniu **1 kwietnia 2021 r.**, co potwierdza stosowna prezentata na odpisie skargi, doręczonej przez gminę w odpowiedzi na zawiadomienie   
z 1 października 2021 r. znak: WNP-I.4131.206.2021.MO o wszczęciu postępowania nadzorczego   
w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Z przekazanych dokumentów wynika również, iż postanowieniem z 17 czerwca 2021 r. sygn. akt VII SA/Wa 855/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym sprawy ze skargi J.M. i J.M., postanowił umorzyć postępowanie sądowe, w związku ze skutecznym cofnięciem przez skarżących skargi (oświadczenie z 27 maja 2021 r. o cofnięciu skargi).

Tymczasem Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie, podejmując 31 sierpnia 2021 r. uchwałę   
Nr XXVIII/172/2021, powołując się na art. 54 § 3 p.p.s.a., w ramach autokontroli, postanowiła uwzględnić skargę, objętą ww. umorzeniem.

Zgodnie z art. 54 § 3 ustawy p.p.s.a. *„Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, 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.**

Dnia 15 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo   
o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r. poz. 658). Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 54 § 3 organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę   
w całości, **ale jedynie w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.**

Przy liczeniu biegu tego terminu, jak wynika z szerokiego orzecznictwa, zastosowanie znajdzie   
art. 57 § 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.) przewidujący, że do terminu nie wlicza się dnia ustawowo wolnego od pracy lub soboty, jeżeli wypada on w ostatnim dniu terminu (tak np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 czerwca 2017 r., w sprawie sygn. akt I OSK 2727/16, publ. LEX   
nr 2328572). **Oznacza to, że w sytuacji, gdy koniec terminu na rozpatrzenie skargi przez organ gminy przypada na dzień wolny od pracy lub sobotę, skargę można wydać jeszcze następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.**

Przyjmując datę doręczenia skargi, tj. **1 kwietnia 2021 r.**, termin jej uwzględnienia w całości upłynął w dniu **4 maja 2021 r**., albowiem zarówno 1, 2, jak i 3 maja 2021 r., był dniem wolnym od pracy.

Po upływie tego terminu, gmina nie miała podstaw prawnych, wynikających z przepisu art. 54 § 3 p.p.s.a., do uwzględnienia skargi w całości poprzez podjęcie uchwały stwierdzającej nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do działki **nr ew. 976** z obrębu Zielona.

W wyroku z 12 grudnia 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 1027/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny   
w Krakowie stwierdził: *„W postanowieniu z dnia 29 grudnia 2009 r., II OW 73/09 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że skoro przepis art. 54 § 3 p.p.s.a. przewiduje możliwość uwzględnienia skargi do dnia rozpoczęcia rozprawy* ***(obecnie - w terminie trzydziestu dni od dnia otrzymania skargi)****, to nie ulega wątpliwości, iż* ***z instytucji autokontroli może skorzystać jedynie organ administracji publicznej, któremu w tym właśnie czasie, tj. w terminie trzydziestu dni od dania otrzymania skargi, przysługują kompetencje do rozstrzygania danego rodzaju spraw administracyjnych.*** *A zatem, warunkiem skorzystania   
z uprawnienia do autokontroli, przewidzianym w art. 54 § 3 p.p.s.a., jest posiadanie przez organ administracji publicznej -* ***w dacie korzystania z tego uprawnienia*** *- kompetencji do załatwiania danego rodzaju spraw administracyjnych. Z uprawnienia tego nie może skorzystać organ administracji publicznej, który co prawda posiadał kompetencje do rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej w dacie wydania zaskarżonej do sądu administracyjnego decyzji, lecz utracił ją po wydaniu decyzji.”.*

Podjęcie przez Radę Gminy w Kuczborku – Osadzie przedmiotowej uchwały w dniu 31 sierpnia   
2021 r., tj. **po upływie terminu określonego w art. 54 § 3 p.p.s.a.**, oznacza istotne naruszenie dyspozycji ww. przepisu ustawy p.p.s.a., co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Należy przy tym zauważyć, iż wobec skutecznego cofnięcia skargi i umorzenia postępowania sądowego, przepis art. 54 § 3 p.p.s.a., w ogóle nie może mieć zastosowania, albowiem w dacie podjęcia niniejszej uchwały, nie było żadnej skargi, a tym samym Rada Gminy w Kuczborku   
– Osadzie nie mogła odnosić się do nieistniejącego przedmiotu skargi.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na błędną numerację ustępów, na które został podzielony   
§ 1 uchwały. Z redakcji § 1 uchwały wynika bowiem, że został on podzielony na ustępy o numerach porządkowych oznaczonych kolejnymi cyframi 5 i 6, przy jednoczesnym braku jednostek redakcyjnych oznaczonych cyframi 1, 2, 3 i 4. Jednocześnie ustęp 6 ww. paragrafu odwołuje się do ustępu 1, którego paragraf ten nie zawiera. Powyższe oznacza odwołanie się do nieistniejącej jednostki redakcyjnej uchwały, co stanowi o wzajemnej sprzeczności jej ustaleń, a także wpływa na jej wykonalność.

Powyższe oznacza, że uchwała nie spełnia wymogów określonych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U.   
z 2016 r. poz. 283), w tym, w związku z § 143, w szczególności zawartych w § 57 ust. 2, zgodnie   
z którym: *„Ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu, a przy powoływaniu - skrótem "ust." bez względu na liczbę   
i przypadek oraz cyframi arabskimi bez kropki.”*.

Organ nadzoru wskazuje również, że na załączniku graficznym do uchwały, wbrew ustaleniom   
o których mowa w § 1 **ust. 6** uchwały, **nie wyznaczono granic obszaru objętego stwierdzeniem nieważności, tj. granic działki nr ew. 976 z obrębu Zielona.** Załącznik graficzny przedstawia bowiem wyłącznie granice całego obszaru objętego inkryminowanym planem miejscowym, wraz ze wskazaniem liczbowym działki ewidencyjnej numer **976**, która faktycznie znajduje się w innym miejscu.

Ponadto na załączniku graficznym zamieszczono inne numery działek, które, w związku z dyspozycją § 1 ust. 5 i 6 uchwały, nie dotyczą ustaleń odnoszących się do działki numer 976.

Powyższe oznacza, że z załącznika graficznego do uchwały nie wynika, jaki obszar objęty jest stwierdzeniem nieważności.

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).”*.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVIII/172/2021 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z 31 sierpnia 2021 r. *w sprawie stwierdzenia w części nieważności uchwały nr VIII/46/2019 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z dnia 24 maja 2019 r.   
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części obrębu geodezyjnego Zielona 3,* co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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 bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/