



WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 01 marca 2023 r.

P-1.4131.97.2023.AA

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 )

### **stwierdzam nieważność**

stanowiska Nr 3/2023 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie wniosku o zmianę studium uwarunkowań i rozwoju przestrzennego Gminy Kołbaskowo oraz o zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołbaskowo w rejonie Siadła Górnego i Kurowa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 30 stycznia 2023 r. Rada Gminy Kołbaskowo podjęła stanowisko Nr 3/2023 w sprawie wniosku o zmianę studium uwarunkowań i rozwoju przestrzennego Gminy Kołbaskowo oraz o zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołbaskowo w rejonie Siadła Górnego i Kurowa.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęło ono w dniu 3 lutego 2023 r.

Na wstępie rozważań w niniejszej sprawie wskazania wymaga, że każda działalność rady gminy, jako organu kolegialnego, przyjmuje formę uchwały (w znaczeniu formalnym), bez względu na jej nazwę. W praktyce przepisy statutów wskazują na takie formy aktów wydawanych przez radę jak: apel, stanowisko, opinia itp. Przez pojęcie "uchwały" rozumieć należy formę działania kolegialnego organu samorządowego, której wynikiem jest akt woli podjęty w trakcie jego posiedzenia<sup>1</sup>. Uchwała, zależnie od swojej treści, może być przy tym jedną z wielu form działania administracji: aktem prawa miejscowego, działaniem zewnętrznym lub wewnętrznym, generalnym lub indywidualnym, władczym lub niewładczym<sup>2</sup>. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że uchwały są wszelkiego rodzaju rozstrzygnięciami (aktami woli) podejmowanymi przez radę gminy<sup>3</sup>. Stąd sama nazwa uchwały nie świadczy o jej charakterze prawnym i wymaganej podstawie. Wynika to z jej treści.

Przenosząc powyższe na grunt badanego aktu należy więc stwierdzić, że stanowisko Nr 3/2023 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie wniosku o zmianę studium uwarunkowań i rozwoju przestrzennego Gminy Kołbaskowo oraz o zmianę

<sup>1</sup> Por. A Szewc, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, System Informacji Prawnej LEX.

<sup>2</sup> Por. R. Hauser, Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane, Samorząd Terytorialny 2015, Nr 3, s. 39.

<sup>3</sup> Por. wyroki: NSA z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1262/08, z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17.

*miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołbaskowo w rejonie Siadła Górnego i Kurowa, mimo swojej nazwy „Stanowisko”, stanowi w istocie uchwałę.* Treść proponowanego stanowiska przedstawiona bowiem została w dniu 30 stycznia br. na sesji Rady Gminy Kołbaskowo, a następnie poddana pod dyskusję i głosowanie radnych, uzyskując 15 głosów „za”, 0 głosów „przeciw”, przy braku głosów „wstrzymujących się”, stając się tym samym stanowiskiem organu stanowiącego Gminy Kołbaskowo, czyli aktem woli kolegiального organu samorządu, podjętym na legalnym posiedzeniu tego gremium. Tezę tę potwierdza także informacja zawarta na stronie BIP Urzędu Gminy Kołbaskowo. Tym samym, akt ten podlega wszelkim rygorom przewidzianym w ustawie o samorządzie gminnym, w szczególności organ nadzoru zobligowany jest do oceny jego zgodności z prawem na podstawie tej ustawy.

Jak wynika z treści stanowiska Nr 3, Rada Gminy Kołbaskowo wyraziła je w związku ze skierowanym pod jej adresem wnioskiem o zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołbaskowo, a także zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołbaskowo w rejonie Siadła Górnego i Kurowa. Rada rozpatrując ten wniosek wskazała, że „Wprowadzenie wnioskowanej zmiany jest możliwe jedynie w drodze zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Kołbaskowo, a takiej w najbliższym czasie Rada Gminy Kołbaskowo nie przewiduje”.

Stanowisko Nr 3 stanowi zatem rozpatrzenie wniosku, tym samym w sprawie zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>4</sup> (dalej: Kpa), zgodnie z którymi organy samorządu terytorialnego rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości (art. 223 §1). Przepis art. 247 Kpa wskazuje, że *do wniosków stosuje się odpowiednio przepisy art. 230, 237 § 2 i art. 238*. Zgodnie z art. 241 powyższej ustawy *przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności*. Z kolei na mocy art. 242 §1 tego aktu *wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku*. Co istotne, w myśl art. 238 Kpa zawiadomienie o sposobie załatwienia wniosku powinno zawierać: **oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób wniosek został załatwiony**, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia wniosku. **Zawiadomienie o odmownym załatwieniu wniosku powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.**

W omawianym stanie faktycznym, z uwagi na przedmiot wniosku z dnia 27 grudnia 2022 r. (wniosek o zmianę treści uchwały w sprawie zmiany studium oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołbaskowo) organem właściwym do jego rozpatrzenia była Rada Gminy Kołbaskowo, która z uwagi na swój kolegialny charakter wypowiada się w formie uchwał, o czym stanowi art. 14 ustawy o samorządzie gminnymi i jedynie w tej formie może rozpatrzyć wniosek, lub też przekazać go właściwemu organowi (art. 243 Kpa).

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 z późn. zm.).

Analiza treści stanowiska Nr 3 uzasadnia twierdzenie, że Rada postanowiła rozpatrzyć odmownie wnioski z dnia 27 grudnia 2022 r., jednak – zdaniem organu nadzoru – uzasadnienie to nie odpowiada wymogom przewidzianym w Kpa. Uzasadnienie faktyczne winno bowiem wskazywać w szczególności fakty, które organ uznał za udowodnione (bądź nie), dowody, na których się oparł oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, natomiast prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa. A zatem, w uzasadnieniu powinno znaleźć się nie tylko rzetelne przedstawienie stanu faktycznego sprawy, ale także ocena zebranego materiału dowodowego i wyczerpujące wyjaśnienie przesłanek dokonanego rozstrzygnięcia (uznania wniosku za bezzasadny). Organ musi zawsze w sposób jednoznaczny wykazać bezzasadność wniosku i wyjaśnić stronie prawne podstawy swego rozstrzygnięcia<sup>5</sup>. Biorąc zaś pod uwagę kolegialny charakter organu stanowiącego gminy zasadnym jest twierdzenie, znajdujące poparcie w orzecznictwie<sup>6</sup>, że zawiadomienie, o którym mowa w art. 237 §3 Kpa, przybiera w tym przypadku formę **uchwały**. W konsekwencji, nie powinno budzić wątpliwości, że obligatoryjnymi elementami uchwały w sprawie rozpatrzenia wniosku są wskazanie sposobu jego rozpatrzenia, a w przypadku uznania wniosku za bezzasadny - uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 powyższej ustawy, tj. te elementy, które przewiduje art. 238 §1 tego aktu.

Tymczasem, wyjaśnienia Rady Gminy Kołbaskowo zawarte w treści stanowiska Nr 3/2023 - są lakoniczne, nie wynika z nich w szczególności, z jakich przyczyn Rada Gminy nie przewiduje podjęcia działań w zakresie zmiany aktów planistycznych Gminy.

Takie postępowanie nie tylko uchybia dyspozycji normy zawartej w art. 238 §1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, ale prowadzi też do naruszenia fundamentalnych zasad, którymi organ administracji zobowiązany jest kierować się w toku postępowania. Zgodnie bowiem z art. 7 ww. ustawy organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Z kolei, art. 8 omawianej ustawy stanowi, że postępowanie winno być prowadzone w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Zdefiniowane przez prawodawcę w ten sposób reguły odnoszą się zarówno do postępowań kończących się wydaniem decyzji administracyjnej, jak też tych, których przedmiotem jest rozpatrzenie wniosku.

Dodatkowo, postępowanie nadzorcze przeprowadzone w stosunku do stanowiska Nr 3/2023 dowiodło, że akt ten podjęty został z naruszeniem przepisów proceduralnych, bowiem przedmiotowy wniosek nie został przeanalizowany przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Kołbaskowo, która jest komisją powoływaną właśnie w tym celu, o czym przesądza brzmienie art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią *Rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji*. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 2909/19, rada gminy musi przy rozpatrywaniu

---

<sup>5</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 199/11.

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 824/10.

skarg korzystać z działań specjalnie do tego powołanej komisji skarg, wniosków i petycji. Rada Gminy Kołbaskowo, rozpatrując wniosek z dnia 27 grudnia 2022 r. naruszyła nie tylko powołany wyżej art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ale również przepisy §56 - §58 Statutu Gminy Kołbaskowo<sup>7</sup>.

W świetle powyższych unormowań statutowych:

*§ 56. 1. Skargę, wniosek lub petycję złożoną do Rady Przewodniczący Rady kieruje do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, zwanej dalej w niniejszym oddziale "Komisją", w celu rozpatrzenia.*

*2. Przewodniczący Rady, biorąc pod uwagę terminy określone w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, wyznacza Komisji termin przygotowania propozycji rozpatrzenia skargi, wniosku lub petycji.*

*§ 57. 1. W zależności od przedmiotu skargi, wniosku lub petycji Komisja przeprowadza odpowiednie czynności kontrolne lub wyjaśniające potrzebne dla wypracowania opinii o sprawie i podjęcia stosownych działań*

*2. W celu wypracowania opinii o sprawie i podjęcia stosownych działań w odniesieniu do zgłoszonego wniosku, skargi lub petycji Przewodniczący Komisji może zwracać się do innych komisji o wyrażenie opinii, organizować wspólne posiedzenia Komisji z innymi komisjami, w porozumieniu i współdziałaniu z ich przewodniczącymi.*

*§ 58. 1. Komisja podejmuje w formie uchwały w zależności od przedmiotu skargi, wniosku lub petycji (...).*

W piśmie z dnia 22 lutego 2023 r., znak: OR-RG.0711.45-2.1.2023 Sekretarz Gminy Kołbaskowo wyjaśnił, że ww. procedura nie została zastosowana, zaś wniosek był rozpatrywany jedynie przez Komisję Gospodarczą Rady Gminy Kołbaskowo.

Powyższe uchybienia proceduralne także przesądzą o istotnej wadliwości stanowiska Nr 3 Rady Gminy Kołbaskowo. O legalności aktu decyduje bowiem nie tylko merytoryczna jego treść, a więc formalna zgodność z ustawą, w granicach której został on wydany, ale również ustanowienie tego aktu z dochowaniem norm regulujących procedurę stanowienia prawa przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Nie sposób zaś uznać, by w demokratycznym państwie prawnym, jako odpowiadający prawu mógł zostać uznany akt normatywny ustanowiony z naruszeniem wiążących organ reguł i zasad procesowania nad tym aktem. Innymi słowy warunkiem ważności czy też legalności uchwały jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, wyznaczającym granice przyjmowanej regulacji, ale również uchwalenie aktów określonej przepisami procedurze<sup>8</sup>.

W tym stanie rzeczy, wobec niespełnienia wymogów, o których mowa w ww. przepisach Kpa, ustawy o samorządzie gminnym oraz Statutu Gminy Kołbaskowo, uznać należy, że stanowisko Nr 3/2023 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie wniosku o zmianę studium uwarunkowań i rozwoju przestrzennego Gminy Kołbaskowo oraz o zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołbaskowo w rejonie Siadła Górnego i Kurowa podjęte zostało z istotnym naruszeniem prawa, a zatem stwierdzenie jego nieważności jest w pełni uzasadnione i konieczne.

<sup>7</sup> Uchwała Nr XX/252/2012 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 17 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kołbaskowo (Dz. Urz. Woj. Zacho. z 2019 r., poz. 3731).

<sup>8</sup> Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd327/95.

Mając powyższe na względzie, organ nadzoru zwraca nadto uwagę na konieczność ponownego przedłożenia pod obrady organu stanowiącego Gminy Kołbaskowo wniosku z dnia 27 grudnia 2022 r. i podjęcia w tej sprawie **uchwały** spełniającej wymogi obowiązującego prawa (art. 238 §1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego).

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego.

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

Mateusz Wagemann

.....

Otrzymują:

1. Rada Gminy Kołbaskowo,
2. a/a.