



WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 03 października 2024 r.

P-1.4131.280.2024.AS

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, poz. 721)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/34/2024 Rady Gminy Stare Czarnowo z dnia 5 września 2024 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXVII/211/2021 Rady Gminy Stare Czarnowo z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pod cmentarz komunalny w miejscowości Stare Czarnowo w gminie Stare Czarnowo.

### Uzasadnienie

W dniu 5 września 2024 r. Rada Gminy Stare Czarnowo podjęła uchwałę Nr V/34/2024 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXVII/211/2021 Rady Gminy Stare Czarnowo z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pod cmentarz komunalny w miejscowości Stare Czarnowo w gminie Stare Czarnowo. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 13 września 2024 r.

W toku badania legalności tej uchwały organ nadzoru ustalił, że Rada Gminy Stare Czarnowo nie była uprawniona do jej podjęcia.

W §1 uchwały Nr V/34/2024 organ stanowiący Gminy Stare Czarnowo stwierdził nieważność uchwały Nr XXVII/211/2021 Rady Gminy Stare Czarnowo z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pod cmentarz komunalny w miejscowości Stare Czarnowo w gminie Stare Czarnowo. Z treści uzasadnienia do uchwały Nr V/34/2024 wynika, że: (...) w załączniku graficznym, który w planie miejscowym przewiduje rozszerzenie istniejącego cmentarza, nie wskazano obszaru obejmującego strefę ochronną, związaną z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu w sąsiedztwie cmentarza. W związku z powyższym uchwała nr XXVII/211/2021 Rady Gminy Stare Czarnowo z dnia 28 grudnia 2021 r. posiada braki formalne, które uniemożliwiają jej stosowanie w dalszym procedowaniu rozszerzenia terenu cmentarza w Starym Czarnowie.

W podstawie prawnej uchwały Nr V/34/2024 Rada powołała art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie planu ogólnego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania

Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie

**Wydział Prawny**

Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin

tel. 91 43 03 703

www.szczecin.uw.gov.pl, e-mail: wp@szczecin.uw.gov.pl

przestrzennego, a także art. 14 ust. 1 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>1</sup>, które stanowią, że:

1. 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, zwanego dalej "planem miejscowym", z zastrzeżeniem ust. 6.

2. Integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu miejscowego.

4. Uchwałę, o której mowa w ust. 1, rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy, na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta lub w wyniku zgłoszenia w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

5. Przed podjęciem uchwały, o której mowa w ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych.

Powyższe przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określają czynności organów gminy inicjujące procedurę zmierzającą do ustalenia przeznaczenia terenów i sposobu ich zagospodarowania, które finalnie doprowadzą do przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla danego obszaru. W świetle tych unormowań, nie budzi wątpliwości uprawnienie organów Gminy Stare Czarnowo do rozpoczęcia opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu cmentarza komunalnego w Starym Czarnowie, w tym kompetencja Rady Gminy Stare Czarnowo do podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tego planu. Rada, jako organ który wydał taki akt, może też, w oparciu o te same przepisy w każdym czasie go uchylić. W tej sytuacji zniweczone zostaną również wszystkie dalsze czynności podjęte po przystąpieniu do sporządzenia planu.

Z całą pewnością jednak powołane przez Radę regulacje, ani żadne inne przepisy obowiązującego prawa, nie upoważniają jej do stwierdzenia nieważności własnej uchwały. Rada, jako organ władzy publicznej może podejmować tylko te działania, na które zezwala jej prawo. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01 (OTK-A 2002 r., z. 3, poz. 34), normę zawartą w art. 7 Konstytucji RP<sup>2</sup> należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę "interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone". A zatem, rada gminy jako organ administracji publicznej chcąc podjąć jakieś działanie, musi znaleźć normę kompetencyjną wyraźnie zezwalającą na takie działanie, która określa kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jej aktywności. W myśl konstytucyjnej zasady legalizmu, brak normy ustawowej konkretnie i wprost upoważniającej radę gminy do określonego działania, w tym do podejmowania uchwał w określonym przedmiocie, przesądza o tym, że w tej sferze organ działa bez umocowania prawnego. W polskim porządku prawnym nie istnieje zaś norma upoważniająca organy gminy do stwierdzenia nieważności własnych aktów.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130).

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Stwierdzenie nieważności uchwały jest środkiem nadzorczym przewidzianym w ustawie o samorządzie gminnym w odniesieniu do wadliwych prawnie aktów stanowionych przez organy gminy. Zgodnie z art. 91 ust. 1 tej ustawy *uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.* Art. 93 ust. 1 ustawy stanowi z kolei, że *po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.* Z przywołanych przepisów wprost wynika, że kompetencję do stwierdzania nieważności uchwał i zarządzeń organów gminy posiadają wyłącznie organy nadzoru, którymi - w myśl art. 86 ustawy o samorządzie gminnym - są wojewoda i regionalna izba obrachunkowa, a także sąd administracyjny. Rada gminy takich uprawnień nie ma, zatem podjęcie przez nią uchwały w sprawie stwierdzenia nieważności uchwalonego przez siebie aktu uznać trzeba za działanie bezprawne.

Na marginesie, należy zwrócić uwagę na odmiennosć skutków prawnych stwierdzenia nieważności uchwały i uchylenia uchwały. Stwierdzenie nieważności jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki *ex tunc* - z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały, tworząc stan, w jakim uznana za nieważną uchwała winna być traktowana jako taka, która w ogóle nie weszła do obrotu prawnego. Natomiast uchylenie uchwały przez radę gminy ma charakter *ex nunc*, co oznacza, że utrata mocy eliminowanej z obrotu prawnego uchwały następuje z momentem wejścia w życie uchwały uchylającej.

Mając na względzie przedstawioną argumentację, wobec braku kompetencji Rady Gminy Stare Czarnowo do podjęcia uchwały Nr V/34/2024 z dnia 5 września 2024 r. *w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXVII/211/2021 Rady Gminy Stare Czarnowo z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru pod cmentarz komunalny w miejscowości Stare Czarnowo w gminie Stare Czarnowo*, stwierdzenie nieważności tego aktu jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

Dawid Krystek

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Stare Czarnowo,
- 2) aa.