Warszawa, 04 maja 2021 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-R.4131.6.2021.MN

**Rada Gminy Pniewy**

**05-652 Pniewy**

**Pniewy 2**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

**stwierdzam nieważność:**

uchwały Rady Gminy Pniewy Nr XLI.237.21 z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie wyrażenia pozytywnej opinii dotyczącej wielkości areału wystarczającego do funkcjonowania planowanego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, szczelnego zbiornika na nieczystości ciekłe i studni na działce Nr 25/4, położonej w miejscowości Michrów gm. Pniewy

Uzasadnienie

W toku sprawowanego zgodnie z art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym nadzoru nad uchwałami podejmowanymi przez Radę Gminy Pniewy stwierdzono, że wskazana wyżej uchwała w sprawie wyrażenia pozytywnej opinii dotyczącej wielkości areału wystarczającego do funkcjonowania planowanego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, szczelnego zbiornika na nieczystości ciekłe i studni na działce Nr 25/4, położonej w miejscowości Michrów gm. Pniewy została wydana bez ważnej podstawy prawnej.

Jako podstawę wydania uchwały wskazano, w jej treści, art. 18 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym oraz zapisy § 6 ust. 6 pkt 5 lit. b uchwały Nr XXIX/208/2002 Rady Gminy Pniewy z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Pniewy.

W § 1 ust. 1 uchwały zapisano że uznaje się, iż rolnicy będący właścicielami nieruchomości w miejscowości Michrów nr działki 25/4 posiadają wystarczający areał do funkcjonowania gospodarstwa rolnego, na którym mogą wybudować budynek mieszkalny jednorodzinny oraz szczelny zbiornik na nieczystości ciekłe i studnię. Z kolei w § 1 ust. 2 uchwały wyrażono pozytywną opinię co do budowy na wskazanej nieruchomości budynku mieszkalnego jednorodzinnego, zbiornika na nieczystości ciekłe oraz studni. W § 2 wskazano, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Należy podkreślić, że w podstawie prawnej uchwały nie wskazano żadnego przepisu rangi ustawowej, dającego Radzie uprawnienie do regulacji zagadnienia objętego uchwałą.

Tymczasem [art. 7](https://sip.lex.pl/#/document/16798613?unitId=art(7)&cm=DOCUMENT) Konstytucji RP stanowi, że każde działanie władzy publicznej (do której zalicza się także organy samorządu terytorialnego) musi opierać się na podstawie prawnej i być podejmowane w granicach prawa. Tym samym także podjęcie przez Radę Gminy Pniewy wskazanej wyżej uchwały musiało być podjęte na określonej podstawie prawnej i mieścić się w jej granicach.

Jak stwierdził Naczelny Sad Administracyjny w wyroku z dnia 17 grudnia 2018 r., w sprawie sygn. akt II OSK2685/18: „*Ustrojowa pozycja samorządu terytorialnego oparta jest o zasadę decentralizacji, zgodnie z którą jednostkom tego samorządu zapewnia się udział w wykonywaniu władzy publicznej i gwarantuje się udział w wykonywaniu zasadniczej części spraw publicznych wynikających z ustaw (*[*art. 15 ust. 1*](https://sip.lex.pl/#/document/16798613?unitId=art(15)ust(1)&cm=DOCUMENT)*i*[*art. 16 ust. 2*](https://sip.lex.pl/#/document/16798613?unitId=art(16)ust(2)&cm=DOCUMENT)*Konstytucji RP). Tym samym to ustawy kreują i definiują sprawy publiczne przekazywane jednostkom poszczególnych szczebli samorządu do wykonywania. Dopuszczenie organów jednostek samorządu terytorialnego do tworzenia nowych zadań publicznych do realizacji oznaczałoby przyznanie im autonomii w zakresie zastrzeżonym dla materii ustawowej (władzy ustawodawczej). Skoro to ustawy ustanawiają zadania publiczne, to nie jest zgodne z zasadą decentralizacji jako podstawy ustrojowej samorządu przyznanie organom samorządu prawa do podejmowania uchwał, które samoistnie wykreują nowe zadania publiczne. Rzeczpospolita Polska jest państwem unitarnym (*[*art. 3*](https://sip.lex.pl/#/document/16798613?unitId=art(3)&cm=DOCUMENT)*Konstytucji RP), a jednym z elementów konstruujących istotę państwa unitarnego jest jednolitość systemu prawnego. Oznacza to, że tylko władza ustawodawcza może wydawać ustawy i żaden inny organ nie może wydawać aktów prawnych równych randze ustawy (pomijając niemające znaczenia w tej sprawie regulacje*[*art. 234 ust. 1*](https://sip.lex.pl/#/document/16798613?unitId=art(234)ust(1)&cm=DOCUMENT)*i*[*2*](https://sip.lex.pl/#/document/16798613?unitId=art(234)ust(2)&cm=DOCUMENT)*Konstytucji RP przyznające w czasie stanu wojennego Prezydentowi RP prawo do wydania rozporządzeń z mocą ustawy.”.*

Dalej w uzasadnieniu tego wyroku zapisano: *„Art. 18 ust. 1 tej ustawy zawiera domniemanie kompetencji w przypadku, gdy ustawa przekazuje dane zadanie gminie, ale nie wskazuje, który z organów gminy ma to zadanie wykonywać. Nie jest to podstawa do kreowania zadania publicznego.*[*Art. 7*](https://sip.lex.pl/#/document/16798613?unitId=art(7)&cm=DOCUMENT)*Konstytucji zawiera zasadę praworządności nakazującą, aby każdy organ władzy publicznej działał na podstawie i w granicach prawa. Ta zasada zakazuje domniemywania kompetencji i zadań publicznych na rzecz jakiegokolwiek organu. Z kolei*[*art. 163*](https://sip.lex.pl/#/document/16798613?unitId=art(163)&cm=DOCUMENT)*Konstytucji RP stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Przepis ten wprost sprowadza samorząd do roli podmiotu wykonującego (a nie tworzącego) zadania publiczne. Co najwyżej przepis ten mógłby znaleźć zastosowanie wtedy, gdyby ustawodawca w ustawie wykreował zadanie publiczne bez wskazania, który organ to zadanie ma wykonywać. Jak już zostało to wskazane, w zdecentralizowanym państwie unitarnym zadania publiczne nie kreuje samorząd terytorialny, a jedynie ustawodawca. Tworząc zadania dla samorządu ustawodawca powinien określić pewien zakres swobody w ich wykonywaniu.”*

Tak więc samo wskazanie art.18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, bez powołania się na zapis prawa materialnego, dający Radzie podstawę do działania, tym bardziej obejmującej prawa osób fizycznych i regulujące zakres tych praw, należy uznać za pozbawione podstawy prawnej.

Samo przywołanie zapisów uchwały dotyczącej planu zagospodarowania przestrzennego, do którego zmiany Rada przystąpiła w tym roku, co wynika z dokumentów przesłanych Wojewodzie, nie stanowi wystarczającej podstawy działania.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Rady Gminy Pniewy jest sprzeczna z obowiązującym prawem, co czyni rozstrzygnięcie koniecznym i uzasadnionym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/