



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 stycznia 2024 r.

WNP-I.4131.4.2024

Rada Gminy Siedlce

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 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII/904/2023 Rady Gminy Siedlce z 28 grudnia 2023 r. „w sprawie przystąpienia do opracowania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce”.

Uzasadnienie

Na sesji 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Siedlce podjęła uchwałę Nr LXIII/904/2023 „w sprawie przystąpienia do opracowania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce”, którą doręczono organowi nadzoru 4 stycznia 2024 r., przy piśmie Wójta Gminy Siedlce z 29 grudnia 2023 r., znak: RG.0711.45.2023.HK.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, a także art. 65 ust. 2 pkt 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

W wyniku dokonanej oceny prawnej, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów ustawy o p.z.p., w związku z jej nowelizacją, co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Siedlce zawiadomienia z 15 stycznia 2024 r., znak: WNP-I.4131.4.2024.

Przed wszystkim należy zauważyć, że z **dniem 24 września 2023 r.** weszła w życie przywołana powyżej ustawa zmieniająca z 7 lipca 2023 r., na podstawie której **uchylono m.in.:**

art. 9, art. 10, art. 11, art. 11a, art. 12 i art. 13 ustawy o p.z.p., a które to przepisy odnosiły się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w tym określały sposób zainicjowania procesu jego tworzenia (*vide* art. 1 pkt 11 ww. ustawy zmieniającej).

Ustawa zmieniająca, w miejsce dotychczasowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wprowadziła nowy rodzaj aktu planistycznego w postaci planu ogólnego gminy (art. 13a ustawy o p.z.p.).

Powyższe oznacza, że **dotychczasowy przepis art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowiący podstawę prawną podjętej uchwały**, upoważniający do podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, **stracił swą moc obowiązującą z dniem 24 września 2023 r.**, tj. wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej.

W ramach przepisów intertemporalnych ustawodawca zdecydował, iż:

- obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, zachowują swą moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe (**art. 65 ust. 1** ustawy zmieniającej);
- **do spraw opracowania i uchwalania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy albo ich zmian stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, jeżeli:**
 - przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy wystąpiono o opinie i uzgodnienia projektów tych studiów albo ich zmian;
 - zmiana tych studiów dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego lub
 - zmiana tych studiów dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji w zakresie gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju w rozumieniu ustawy z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. z 2018 r. poz. 1235) lub działalności, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633),co wynika wprost z dyspozycji zawartej w **art. 65 ust. 2** ustawy zmieniającej.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie zatem wynika, iż ustawodawca zachował moc obowiązujących studiów, a także dopuścił **możliwość kontynuacji prac nad studiami** (a także ich zmianami) w odniesieniu, do których wykonano co najmniej czynności proceduralne polegające na wystąpieniu o opinie i uzgodnienia, a także **dopuszcł kontynuowanie prac nad opracowaniem zmiany studium niezależnie od etapu jego sporządzania** wyłącznie w przypadku lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz wyłącznie w przypadku lokalizacji inwestycji w zakresie

gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju lub działalności w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin takich jak: złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, pierwiastków ziem rzadkich, gazów szlachetnych i wodoru, a także w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynikają wyjątki dotyczące możliwości kontynuowania już rozpoczętych procedur dotyczących opracowania i uchwalania studium, a także ich zmian. **Przepisy te nie dają jednak uprawnień do rozpoczęcia procedury sporządzania zarówno studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i procedury jego zmiany, bez względu na przedmiot planowanych zmian, z uwagi na uchylene z dniem 24 września 2023 r., przepisu stanowiącego podstawę prawną podjęcia takiej uchwały, tj. art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p.**

Innymi słowy, od 24 września 2023 r. gmina nie posiada uprawnień do rozpoczęcia procedury sporządzania studium, a także jego zmiany, lecz co najwyżej do zainicjowania procedury sporządzania planu ogólnego gminy.

Tymczasem, Rada Gminy Siedlce proces sporządzania zmiany studium zainicjowała 28 grudnia 2023 r., a więc po wejściu w życie ustawy nowelizującej, co wynika wprost zarówno z tytułu uchwały Nr LXIII/904/2023, jak i jej § 1, w brzmieniu: „Przystępuje się do opracowania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce, przyjętego uchwałą nr XLIII/551/2022 z dnia 31 marca 2022 r.”.

Tym samym organ nadzoru ponownie podkreśla, iż w związku z utratą mocy art. 9, art. 10, art. 11, art. 11a, art. 12 i art. 13 ustawy o p.z.p., Rada Gminy Siedlce nie miała podstaw prawnych do podejmowania uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia studium, czy jak w tym przypadku, do podjęcia uchwały „w sprawie przystąpienia do opracowania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce”.

Należy przy tym zauważyć, iż przywołany w podstawie prawnej podjętej uchwały **art. 27** ustawy o p.z.p. **również został znowelizowany** na podstawie art. 1 pkt 24 ustawy zmieniającej, **i dostosowany do nowych aktów planowania przestrzennego, wśród których brak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.**

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu dyspozycji art. 1 pkt 11 i 24 ustawy zmieniającej, uchylającej art. 9 – 13 ustawy o p.z.p. oraz zmieniającej brzmienie art. 27 ustawy o p.z.p., co

w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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).”*

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia prawa.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXIII/904/2023 Rady Gminy Siedlce z 28 grudnia 2023 r. *„w sprawie przystąpienia do opracowania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*

gminy Siedlce”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/