

 **WOJEWODA MAZOWIECKI**

 Warszawa, 31 grudnia 2021 r.

 WNP-I.4131.328.2021.MO

**Rada Gminy Ciepielów**

ul. Czachowskiego 1

27 – 310 Ciepielów

**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 i 1834)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXV/202/2021 Rady Gminy Ciepielów z 30 listopada 2021 r. *w sprawie uchylenia uchwały Nr XXXI/174/2021 Rady Gminy Ciepielów z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepielów.*

**Uzasadnienie**

Na sesji 30 listopada 2021 r. Rada Gminy Ciepielów podjęła uchwałę Nr XXXV/202/2021 *w sprawie uchylenia uchwały Nr XXXI/174/2021 Rady Gminy Ciepielów z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepielów.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12
ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (**Dz. U. z 2021 r.** **poz. 741, z późn. zm.),** zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”.*

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia należy zauważyć, iż przywołany w podstawie prawnej przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu: *„2. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: 5) uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”,* **nie może stanowić wyłącznej podstawy prawnej do podjęcia uchwały umożliwiającej uchylenie uchwały w sprawie zmiany studium.**

Organ nadzoru wskazuje, iż co prawda art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zawiera katalog zakresu zadań zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady, to jednak nie może stanowić on wyłącznej podstawy władczych rozstrzygnięć organu stanowiąco – kontrolnego gminy, bowiem zawiera on ogólną normę kompetencyjną wymagającą uszczegółowienia w zakresie proceduralnym.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 18 sierpnia 2009 r. w sprawie sygn. akt
II SA/Po 369/09 (publ.: Legalis Numer 182206, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym Sąd stwierdził m.in., że: *„Zgodnie z utrwalonym już poglądem orzecznictwa* ***art. 18 SamGminU, stanowiąc przepis kompetencyjny, nie może funkcjonować samodzielnie,******należy go stosować w powiązaniu z innymi przepisami szczególnymi*** *i dopiero po uszczegółowieniu ogólnej kompetencji rady gminy stanowi podstawę prawną jej działań.”.*

Tożsame stanowisko, na gruncie przepisu art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, przyjął m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt I OSK 178/09
(publ.: Legalis Numer 231654, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), stwierdzając m.in., że: *„Inaczej mówiąc, powołane przepisy ustawy o samorządzie gminnym generalnie z reguły ustalają normy kompetencyjne. Wnoszący skargę kasacyjną próbuje zaś wywodzić z jej uregulowań normy o charakterze materialnym. Wprawdzie z literalnego brzmienia powołanego art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym istnieje możliwość wnioskowania o upoważnieniu dla rady gminy do działania we wskazanym w nim zakresie, jednakże art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy
o samorządzie gminnym trzeba odczytywać w związku z zamkniętym katalogiem zamieszczonym
w art. 40 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy.* ***Łączne odczytanie tych przepisów prowadzi do wniosku, że dopiero przepis w ustawie szczególnej może być podstawą prawną dla podjęcia przez radę gminy przedmiotowej uchwały.*** *Natomiast znaczenie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym ograniczyć trzeba do zastrzeżenia kompetencji prawodawczej dla rady gminy, a nie dla wójta gminy.”.*

W przedmiotowej sprawie znajduje analogiczne zastosowanie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1488/10, w którym Sąd stwierdził,
iż: *„Wprawdzie gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia
8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym - t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.),
to jednak samodzielność gminy może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem* ***rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty inne, niż tego domaga się wyraźnie obowiązujący przepis. Konstytucja RP gwarantuje ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jednakże samodzielność ta nie ma charakteru bezwzględnego, a ustawodawca zachowuje prawo ingerencji w działalność tych jednoste****k (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 października 1996 roku, sygn.
K 1/96, OTK ZU Nr 5/1996, str. 329 - 330 - stanowisko podtrzymane w wyroku z dnia 25 maja 1998 roku, sygn. U 19/97, OTK ZU Nr 4/1998, str. 271).*

*Samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne "w ramach ustaw". Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem samodzielność gminy istnieje tylko
w granicach prawa.*

*Z mocy art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.
o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia
27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80,
poz. 717 ze zm.) gmina posiada władztwo planistyczne.* ***Do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*** *oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. (…)* ***Wyłączna kompetencja gminy
do planowania miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywania tego władztwa****. Przepis art. 40. 1 u.s.g. jednoznacznie stanowi, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jak już wyżej podkreślono kompetencji organów nie można domniemywać.*

***Skoro kompetencje organu muszą wynikać wprost z ustawy****,* ***to nie sposób nie dostrzec, iż tak
z przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142,
poz. 1591 ze zm.), jak i z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu
i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) nie wynika wprost upoważnienie rady gminy do sprostowania uchwały*** *w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego, w tym także uchwały ogłoszonej i opublikowanej, a więc podanej do publicznej wiadomości zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych
i niektórych innych aktów prawnych ( t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 ) – art. 42 u.s.g.* ***Skoro zaś
w przepisach tych ustaw nie przewidziano procedury prostowania przez radę gminy aktów prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego -mimo wyczerpującego uregulowania procedury ustalającej tryb oraz zasady uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i dokonywania zmian tego planu ( a także studium )
- to zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, dopuszczenie możliwości prostowania takich uchwał opierałoby się w istocie na domniemaniu takich kompetencji.*** *(…)”*.

Organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące podejmowania uchwał z zakresu planowania przestrzennego a także ich derogowania regulują przepisy ustawy o p.z.p., które będą miały zastosowanie w przedmiotowej sprawie. Należy jednak zauważyć, iż ustawa o p.z.p. nie zawiera przepisów dopuszczających uchylanie uchwał planistycznych bez przeprowadzenia w tym zakresie stosownych działań proceduralnych, o których mowa w art. 11, w związku z art. 27 w odniesieniu do zmiany studium oraz w art. 17 w związku z art. 27 w odniesieniu do zmiany planu miejscowego.

Przywołany w podstawie prawnej podjęcia niniejszej uchwały art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. nie daje podstaw do uchylenia uchwały w sprawie zmiany studium, lecz upoważnia radę gminy **wyłącznie do uchwalenia studium (opcjonalnie jego zmiany)**.

Ponieważ, zgodnie z intencją ustawodawcy, **każda zmiana studium lub planu miejscowego powinna być przeprowadzona z zachowaniem trybu właściwego dla jego sporządzenia** oraz, jak wyżej wskazano, brak norm prawnych, dopuszczających taką zmianę w innym trybie, w tym poprzez uchylenie uchwały w sprawie zmiany studium lub planu miejscowego, w ocenie organu nadzoru, gmina jest zobowiązana dokonać zmian, zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p, który stanowi, że *„Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane”*. W związku
z powyższym uchylenie, przyjętej przez Radę Gminy Ciepielów, uchwały w sprawie zmiany studium gminy Ciepielów wymaga przeprowadzenia w tym zakresie stosownej procedury, wskazanej w art. 11 i nast. ustawy o p.z.p. Procedura ta wymaga udziału właściwych organów administracji publicznej oraz społeczności lokalnej.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, prezentowane są również w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym w wyrokach:

* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 852/12,
LEX nr 1216777, w którym stwierdzono: *„Naczelny Sąd Administracyjny (…) podziela stanowisko, że* ***przepis artykuł 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza zasadę zgodnie z którą zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie,
w jakim są one uchwalane, bez względu na rodzaj i zakres zmian.*** *Przepis ten wprowadza więc zasadę, zgodnie z którą* ***dla zmiany jakiegokolwiek aktu planistycznego niezbędne jest zachowanie takiego samego trybu jak dla uchwalenia ich w pierwotnej postaci.*** *Przez zmianę planu miejscowego należy rozumieć nie tylko uchwałę zmieniającą obowiązujący plan,
ale również taką uchwałę, która ma prowadzić do uchylenia obowiązującego planu. Taka wykładnia zbieżna jest z poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym,
a także w literaturze (np. Z. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne. Zarys systemu.
W-wa 2003, str. 120-121)”*;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 lipca 2012 r., sygn. akt
IV SA/Wa 97/12, zgodnie z którym *„(…) według art. 27 powołanej ustawy, zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Cytowany przepis dotyczy planu miejscowego bez wskazania na jego obowiązywanie dlatego przepis ten znajduje zastosowanie wobec planu miejscowego już uchwalonego nawet jeżeli plan ten nie został jeszcze opublikowany i nie wszedł w życie. Skoro bowiem plan miejscowy jest uchwalany
w ustawowo określonej procedurze ze względu m.in. na swój charakter normatywny, to zmiana tego planu już uchwalonego może nastąpić jedynie w takiej samej procedurze, w jakiej następuje jego opracowanie i uchwalenie - zgodnie z cytowanym wyżej art. 27 ustawy o planowaniu
i zagospodarowaniu przestrzennym”*;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 6 listopada 2008 r., sygn. akt
II SA/Op 290/08, LEX nr 509694: *„(…) rada gminy zmierzając do zmiany regulacji planistycznych dla obszaru objętego już obowiązującym planem miejscowym (…) ma do wyboru wyłącznie dwie możliwości: podjąć uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego (…) bądź podjąć uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego planu miejscowego (…) nie jest możliwe dokonywanie jakichkolwiek zmian w kwalifikacji terenów objętych planem miejscowym w trybie innym niż dwa wskazane powyżej. Z reguły zakres zmian planistycznych przesądza
o wyborze jednego z dwóch wymienionych rozwiązań. W ocenie Sądu, w każdym przypadku,
w którym zmiany dokonywane w planie miejscowym mają istotny zakres przedmiotowy, właściwe będzie ich wprowadzenie w trybie sporządzenia nowego planu miejscowego. Jeżeli natomiast wprowadzane zmiany będą mieć ograniczony zakres przedmiotowy (…) winny być dokonane w trybie zmiany obowiązującego planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego”*;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 571/08, LEX nr 475238, w którym Sąd wskazał, że *„(…) nie do zaakceptowania jest pogląd Gminy, iż skarżona uchwała nie stanowi zmiany istniejącego planu miejscowego lecz jest jego wyeliminowaniem z uwagi na nieadekwatność rozwiązań w stosunku do obecnie istniejącego stanu faktycznego. (…) Stosownie bowiem do art. 32 ust. 2 zd. 2 tej ustawy to rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa
w art. 27. Oznacza powyższe, iż rada gminy w każdym czasie może dojść do przekonania,
iż zapisy planu miejscowego są nieaktualne jednakże w takim przypadku nie jest uprawniona
do uchylenia takiego zapisu obowiązującego planu miejscowego, jak to uczyniono
w rozpoznawanej sprawie, lecz do przeprowadzenia procedury określonej w art. 27 ustawy
o p.i.z.p. (…) Nie do przyjęcia jest bowiem pogląd Gminy, iż w takim przypadku nie ma ona obowiązku dokonania w takim zakresie zmian do istniejącego planu, bowiem wymagany skutek osiągnięty zostanie także poprzez uchylenie istniejącego planu w stosunku do tego terenu
bez konieczności przeprowadzania skomplikowanej procedury planistycznej. W tym miejscu wskazać pozostaje, iż uchylenie istniejącego planu miejscowego we wskazanym wyżej zakresie stanowi w ocenie Sądu w istocie zmianę obecnie istniejącego planu miejscowego dla tego terenu, gdyż de facto podjętą uchwałą dokonano zmiany w istniejącym planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego W. Oznacza powyższe, iż w każdym takim przypadku podjęcie uchwały w tym zakresie wymagało przeprowadzenia stosowniej procedury, zgodnie z art. 27 ustawy o p.i.z.p. W istocie bowiem skarżoną uchwałą, w której orzeczono o uchyleniu istniejącej uchwały dotyczącej zmiany planu miejscowego dla określonego terenu spowodowano jego zmianę. Zatem wymagane było poprzedzenie takiej uchwały przeprowadzeniem stosowniej procedury w tym zakresie”*;
* Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Opolu z 27 września 2007 r., sygn. akt II SA/Op 354/07, LEX nr 438773, w którym stwierdzono, że *„Redakcja przepisu art. 27 ustawy, stwierdzającego, że "zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane", oznacza konieczność stosowania odpowiedniego trybu sporządzania planu miejscowego. Podjęcie (…) uchwały o uchyleniu w części uchwały o planie miejscowym winno zatem nastąpić zgodnie z art. 27 ustawy, a więc wymagało zachowania takiej samej procedury, jaka jest określona przy uchwalaniu planu miejscowego”*.

W niniejszej sprawie Rada Gminy Ciepielów uchyliła własną uchwałę Nr XXXI/174/2021 *w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepielów***, bez uprzedniego przeprowadzenia jakichkolwiek określonych ustawowo czynności proceduralnych.** Powyższe wynika również z ustaleń zawartych w § 1 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: *„2. Ustala się* ***kontynuację prac planistycznych*** *poprzez* ***wprowadzenie korekt*** *w niezbędnym zakresie oraz ponowne podjęcie uchwały w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepielów, w związku z Uchwałą Nr XX/111/2020 Rady Gminy w Ciepielowie z dnia 9 maja 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepielów.”.*

Wskazuje na to także również § 2 uchwały, w którym wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Ciepielów, zaś z ustaleń § 1 ust. 2 uchwały wynika, że gmina dopiero zamierza kontynuować prace planistyczne na podstawie uchwały intencyjnej stanowiącej podstawę do sporządzenia zmiany studium, które zostało uchylone niniejszą uchwałą. Oznacza to tym samym, że **rada gminy
nie podjęła nowej uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium.**

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że *„Potrzeba podjęcia niniejszej uchwały wynika z oczywistego błędu drukarskiego popełnionego w załączniku nr 4 do Uchwały Nr XXXI/174/2021 Rady Gminy Ciepielów z dnia 30 czerwca 2021 r. tj. części graficznej w skali 1:10 000: „Rys. 2a, 2b, 2c, 2d. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepielów. Kierunki zagospodarowania przestrzennego.”.*

*W materiałach wydrukowanych i przekazanych do Organu Nadzoru Wojewody Mazowieckiego część terenów objętych zmianą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uległa zmianie lokalizacji w stosunku do wersji cyfrowych, które zawierają prawidłowe położenie działek ewidencyjnych objętych zmianą studium. Stanowi to oczywisty błąd popełniony na etapie przygotowania dokumentacji planistycznej. (…)*

*Uchylenie podjętej przez Radę Gminy Ciepielów Uchwały pozwoli na* ***korektę granic obszarów objętych zmianą studium, bez konieczności powtarzania całej procedury planistycznej****.”.*

W związku z powyższym organ nadzoru, pismem znak: WNP-I.4131.328.2021.MO z 20 grudnia
2021 r., wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały
Nr XXXV/202/2021, występując jednocześnie o udzielenie informacji, **czy przed podjęciem uchwały została przeprowadzona procedura** wynikająca z dyspozycji art. 11 ustawy o p.z.p.

Odpowiadając na powyższe zawiadomienie, Przewodniczący Rady Gminy w Ciepielowie, pismem
z 22 grudnia 2021 r. znak: RG.0004.14.2021 poinformował, *„że w związku z skierowaniem przez Wojewodę Mazowieckiego skargi na w/w Uchwałę, po rozpatrzeniu zasadności w/w skargi,
nie podważając argumentów skarżącego, aby przyspieszyć procedurę związaną z przyjęciem zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepielów, Rada Gminy w Ciepielowie podjęła uchwałę w sprawie uchylenia przedmiotowej uchwały i wycofanie jej
z „obrotu prawnego”, a samą uchwałę dołączając do odpowiedzi na skargę przesłanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.”.*

**Należy zatem stwierdzić, iż w przedmiotowym przypadku** **uchwała Nr XXXV/202/2021 Rady Gminy Ciepielów z 30 listopada 2021 r. została podjęta *de facto* w celu sporządzenia kolejnej zmiany** **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepielów przyjętego uchwałą Nr XXXI/174/2021 Rady Gminy Ciepielów z 30 czerwca 2021 r., w związku
z zamiarem wprowadzenia *korekty granic obszarów objętych zmianą studium wyznaczonych na załączniku nr 4 do uchwały*, wynikających z *„oczywistego błędu drukarskiego”*, bez konieczności powtarzania całej procedury planistycznej.**

**Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru ponownie wskazuje, że w związku z przywołanym powyżej przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., każda zmiana studium, wymaga dokonania tego
w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie studium.** Redakcja tego przepisu oznacza, że rada gminy **modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian**. **Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian.**

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika wprawdzie, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany), a następnie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych. Tym samym rada gminy może w toku sporządzania zmiany studium, w miarę potrzeby dokonywać zmian zarówno co do przedmiotu, jak również obszaru objętego zmianą studium, **jednakże** **musi się to odbywać w drodze podjęcia stosownej zmiany
w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzenia zmiany studium**. Jedyne ograniczenie określone zostało w art. 9 ust. 3 ustawy o p.z.p., które stanowi, iż *„Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy”*.

Charakter studium, jako pewnego zbioru dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego w gminie, przesądza o konieczności objęcia jego postanowieniami całego obszaru gminy. Nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian studium)
w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru gminy, przy zastrzeżeniu,
że zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami (pod: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 9 ustawy, Zakamycze, 2004.). Zmiana studium może dotyczyć więc przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu przedmiotowego studium. Zmiana studium jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium, określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Zmiana ta niejednokrotnie dotyczyć będzie również obszaru węższego od granic administracyjnych gminy. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany studium węższy od granic administracyjnych gminy. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, **uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany studium może również uściślić zakres przedmiotowy zmiany studium**. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany studium wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on, co prawda sytuacje, w których konieczność zmiany studium następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 11 przeprowadza się jedynie w *„zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”*, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego studium.

Podsumowując należy stwierdzić, iż zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, **rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub opcjonalnie jego zmiany, w związku z art. 27 i art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p.**

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia studium (opcjonalnie jego zmiany) jest aktem wewnętrznym gminy o charakterze formalnym, **wszczyna właściwą procedurę jego uchwalenia**
i jest skierowana wyłącznie do organu wykonawczego gminy. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania studium (opcjonalnie jego zmiany) jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego.

**Jednak w przedmiotowej sprawie, Rada Gminy Ciepielów w ogóle nie podjęła stosownej uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia kolejnej zmiany studium, z której wynikałby zakres dokonywanych korekt, uzasadnionych przez gminę popełnionym *„oczywistym błędem drukarskim”.***

**Skoro** **w przedmiotowym przypadku w ogóle nie zainicjowano w sposób prawidłowy procedury sporządzenia zmiany studium mającej na celu *korektę granic obszarów objętych zmianą studium*, to tym samym w sposób istotny naruszony został tryb sporządzania przedmiotowej zmiany studium, również poprzez** **brak podjęcia działań wskazanych w art. 11 ustawy o p.z.p., podczas gdy z dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana studium następuje w takim trybie,
w jakim jest ono uchwalane**.

Redakcja przepisu art. 27 oznacza konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania zmiany studium (w szczególności art. 11). **Przywoływana ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków pozwalających na odstąpienie od przewidzianej w art. 11 procedury uchwalania zmiany studium.**

**W świetle przepisu art. 27 ustawy o p.z.p. należy zatem stwierdzić, że każda zmiana studium,
w tym przypadku dotycząca *korekty granic obszarów objętych zmianą studium*, wymaga przestrzegania ustalonego w art. 11 tej ustawy trybu postępowania, jak przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Pominięcie tych czynności stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania zmiany studium, powodujące nieważność uchwały na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.**

Podsumowując należy zauważyć, iż generalnie brak norm ustanawiających instytucję prostowania błędów czy oczywistych omyłek w uchwałach organów władzy publicznej. Z całą pewnością ani przepisy ustawy o p.z.p., ani wskazywany przepis ustawy o samorządzie gminnym jako podstawa prawna zakwestionowanej uchwały, nie przewidują instytucji prostowania błędów lub oczywistych omyłek w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (opcjonalnie jego zmianie), a w tym przypadku polegającej na *korekcie granic obszarów objętych zmianą studium*.

Dopuszczenie możliwości prostowania takich uchwał, opierałoby się w istocie na domniemaniu kompetencji, które musiałyby wynikać wprost z ustawy, a nie wynikają ani z ustawy o samorządzie gminnym, ani z ustawy o p.z.p. Zatem poprawkę dokonywaną w studium (opcjonalnie jego zmianie), nawet uznaną przez organ planistyczny za *korektę granic obszarów objętych zmianą studium*, wywołującą skutek w postaci zmiany studium, należy traktować jako zmianę studium wymagającą przeprowadzenia procedury planistycznej, o której mowa w art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane. Brak takiej procedury prowadzić musi do stwierdzenia nieważności podjętej uchwały na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy
o p.z.p. (tak w: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 sierpnia 2010 r., sygn. akt
II OSK 1488/10).

Należy bowiem pamiętać, iż wejście w życie w tym przypadku zmiany studium w brzmieniu przyjętym przez radę gminy, wywołuje określone skutki prawne (wiąże adresatów) i już z tego względu nie może podlegać zmianie bez zachowania trybu określonego przepisami ustawy. Gdyby założyć, że jest inaczej i dopuścić możliwość prostowania obowiązującego studium, bez zachowania ustawowej procedury jego zmiany, to wówczas niweczona mogłaby być zasada stabilności
i pewności prawa.

Należy również dodać, iż w przedmiotowej sprawie nie znajdują zastosowania przepisy ustawy
z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych
(Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), bowiem zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy o p.z.p. studium nie jest aktem prawa miejscowego.

W tym miejscu należy również odnieść się do zagadnienia skutków prawnych uchylenia studium oraz stwierdzenia jego nieważności. Choć konsekwencją obu czynności jest wyeliminowanie ustaleń planistycznych z obrotu prawnego, skutek ten następuje w różnym czasie. **Uchylenie własnej uchwały odnosi skutek prawny od podjęcia uchwały w ww. przedmiocie (*ex nunc*), podczas gdy stwierdzenie nieważności uchwały eliminuje jej zapisy ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*)**.

Powyższa kwestia była przedmiotem orzeczenia m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie, który w wyroku z 18 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1108/13 stwierdził, że *„Bezspornym jest, że uchwałą z dnia (...) maja 2013 r. Rada Gminy w (...) uchyliła zaskarżoną
w niniejszej sprawie uchwałę. Wbrew jednak twierdzeniom organu podjęcie powyższej uchwały uchylającej zaskarżoną uchwałę nie powoduje bezprzedmiotowości niniejszego postępowania. Należy mieć bowiem na uwadze, że konsekwencją tej uchwały jest wyeliminowanie zaskarżonej uchwały dopiero od podjęcia uchwały uchylającej. Stwierdzenie nieważności uchwały powoduje natomiast wyeliminowanie jej z obrotu prawnego ze skutkiem wstecznym, (vide: wyrok WSA
w Gdańsku z dnia 22 kwietnia 2010 r., II SA/Gd 27/10). Sąd miał przy tym na uwadze, że w kwestii tej wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94 (OTK z 1994 r. nr 2 poz. 44). Trybunał Konstytucyjny orzekł mianowicie, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy z zakresu administracji publicznej dokonana po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Z kolei uchwała nieobowiązująca, to taka uchwała, która nie może być stosowana do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Zatem nie zawsze uchylenie lub zmiana uchwały organu gminy powoduje, że wydanie wyroku staje się zbędne lub niedopuszczalne. Jeśli więc zaskarżona uchwała została uchylona lub zmieniona, lecz może być nadal stosowana do sytuacji
z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę, to nadal istnieje potrzeba rozpatrzenia zarzutów skarżącego, albowiem istnieje domniemanie o zgodności uchwały z prawem w okresie między jej wydaniem a uchyleniem lub zmianą. Potrzeba weryfikacji twierdzeń skarżącego co do legalności zaskarżonej uchwały istnieje, gdy postanowienia takiej uchwały zostały zastosowane przed jej uchyleniem lub zmianą, jak i wówczas, gdy istnieje możliwość zastosowania postanowień uchwały w związku z sytuacją, która wystąpiła przed uchyleniem lub zmianą uchwały. (…) kwestionowana uchwała mimo jej uchylenia lub zmiany byłaby stosowana jako podstawa prawna w ewentualnym postępowaniu administracyjnym (np. o stwierdzenie nieważności decyzji lub o wznowienie postępowania). Stąd ewentualne powoływanie się na nieważność takiej uchwały lub jej zgodność
z prawem w innym postępowaniu, w sytuacji gdy sąd administracyjny nie orzekł co do istoty sprawy byłoby niezmiernie utrudnione właśnie wobec braku stwierdzenia nieważności lub legalności danej uchwały”*.

W niniejszej sprawie uchylana uchwała weszła w życie z dniem podjęcia, tj. 30 czerwca 2021 r.,
w związku z jej ustaleniami zawartymi w § 5. Tym samym uchwała ta wywołała już skutki prawne.
Nie można zatem uznać, że uchylenie uchwały Nr XXXI/174/2021 *i przez to wycofanie jej z obrotu prawnego*, nie wywołało skutków prawnych.

Organ nadzoru wskazuje, że dokonanie przez organ stanowiący gminy autokontroli obowiązującej uchwały i stwierdzenie nieważności uchwały, lecz nie jej uchylenie, możliwe jest tylko w trybie
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 *„ustawą p.p.s.a.”,* zgodnie z którym *„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
i stwierdzić nieważność uchwały.**

W przedmiotowej sprawie, w dniu przyjęcia niniejszej uchwały sytuacja taka nie miała miejsca, bowiem skarga Wojewody Mazowieckiego znak: WNP-I.0552.53.2021.MO z 30 listopada 2021 r. na uchwałę Nr XXXI/174/2021, wnosząca **o stwierdzenie jej nieważności**, wpłynęła do Urzędu Gminy Ciepielów 3 grudnia 2021 r., a więc już po podjęciu uchwały, które nastąpiło 30 listopada 2021 r.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że w dacie podjęcia uchwały, gmina nie miała możliwości zapoznania się ze skargą, która według jej wyjaśnień zainicjowała przyjęcie przedmiotowej uchwały, a tym bardziej z jej rozpatrzeniem i uznaniem przedstawionych w niej argumentów. Tak więc informację w powyższym zakresie, przekazaną przez gminę należy uznać za niezgodną ze stanem faktycznym.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że po otrzymaniu skargi i w przypadku jej uwzględnienia, gmina nie mogła uchylić uchwały lecz wyłącznie stwierdzić jej nieważność i to jedynie w sytuacji uwzględnienia jej w całości. Nawet przyjmując argumentację gminy, podstawą przyjęcia niniejszej uchwały winien zostać przepis art. 54 § 3 ustawy p.p.s.a., nie zaś art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p., a uchwała powinna zostać podjęta w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXI/174/2021, a nie w sprawie jej uchylenia.

Podsumowując organ nadzoru stwierdza, że podjęcie uchwały uchylającej uchwałę w przedmiocie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy bez podstawy prawnej do takiego działania, jak również bez przeprowadzenia procedury wymaganej na podstawie art. 27, w związku z art. 11 ustawy o p.z.p., stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania zmiany studium.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania studium (opcjonalnie jego zmiany), oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, trybu sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.

Istotność naruszenia trybu sporządzania zmiany studium, należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p., w zakresie konieczności podjęcia stosownej uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium oraz wykonania czynności, o których mowa w art. 11 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt
II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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 XXXV/202/2021 Rady Gminy Ciepielów z 30 listopada 2021 r. *w sprawie uchylenia uchwały Nr XXXI/174/2021 Rady Gminy Ciepielów z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepielów,* 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.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/