

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.18.2015.KK**

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr IV/21/2015 Rady Gminy Przerośl z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie uchylenia uchwały Rady Gminy Przerośl z XXII Sesji Rady Gminy Przerośl z dnia 06.06.2013 - Uchwała nr XXII/157/13 dotycząca trzeciej zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Przerośl.

**UZASADNIENIE**

W dniu 27 lutego 2015 r. Rada Gminy Przerośl podjęła uchwałę Nr IV/21/2015 w sprawie uchylenia uchwały Rady Gminy Przerośl z XXII Sesji Rady Gminy Przerośl z dnia 06.06.2013 – Uchwała nr XXII/157/13 dotycząca trzeciej zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Przerośl, która w dniu 9 marca 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała Nr IV/21/2015 z uwagi na naruszenie art. 27 w związku z art. 9 ust. 1 z art. 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 13 marca 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Rada Gminy mocą postanowień § 1 przedmiotowej uchwały uchyliła wcześniej podjętą przez siebie w dniu 6 czerwca 2013 r. uchwałę Nr XXII/157/2013 w sprawie trzeciej zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Przerośl.

W sposób ogólny można stwierdzić, iż cyt. wyżej ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwana dalej „ustawą o p.z.p.” reguluje kwestie dotyczące

zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy. Do zakresu spraw regulowanych przez tę ustawę należy również postępowanie zmierzające do określenia przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Ustawa wskazuje niezbędne czynności administracyjne, które muszą być dokonane przed uchwaleniem studium. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania studium zainicjowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p.), następnie kontynuowany działaniami wskazanymi w art. 11 ustawy o p.z.p. i zakończony podjęciem stosownej uchwały w sprawie uchwalenia studium (art. 12 ust. 1 cyt. ustawy).

Wskazane wyżej etapy tzw. procedury planistycznej poprzedzającej uchwalenie studium mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów określonych w art. 1 ustawy o p.z.p.

Przeprowadzenie procedury planistycznej jest swego rodzaju gwarancją, iż gmina w trakcie tworzenia studium uwzględni stanowiska innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których będą dotyczyły przyszłe ustalenia studium oraz, że studium uwzględni fakt, że stanie się w przyszłości podstawą do tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego oraz interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym. Gwarancję realnej stosowalności tej procedury jak również przestrzegania prawa w zakresie zagospodarowania przestrzennego stanowi klauzula zawarta w art. 27 cyt. ustawy o p.z.p., że zmiana studium lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

Przepis ten zabezpiecza przed obchodzeniem prawa wymuszając, aby procedury planistyczne były stosowane także w przypadkach zmian studium czy też miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Chociaż zarówno w doktrynie prawa administracyjnego, jak też w istniejącym orzecznictwie nie podważa się co do zasady prawa rady gminy do uchylania własnych uchwał, jednakże w przypadku „uchwał planistycznych” należy mieć na uwadze szczególny charakter takich regulacji.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera przepisów dopuszczających uchylanie „uchwał planistycznych” (zarówno w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak też miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), przez co należy przyjąć, iż uchylenie „uchwały planistycznej” jest tożsame ze zmianą takiej uchwały. Skutkiem tego do uchwały uchylającej

znajdzie zastosowanie przywołany wyżej art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Powyższy pogląd znajduje swoje odzwierciedlenie w istniejącym orzecznictwie, czego przykładem może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 571/08, w którym Sąd uznał, że 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.

Odnosząc się do przypadku podjęcia uchwały w sprawie uchylenia uchwały dokonującej zmiany studium (dot. również uchwały Nr IV/21/2015 Rady Gminy Przerośl) należy zauważyć, iż wywołuje ona doniosłe skutki prawne zarówno dla gminy, jak i podmiotów prywatnych. Chociaż studium nie należy do aktów prawa miejscowego, jednakże stanowi podstawę dla uchwalanych planów miejscowych, które jako przepisy gminne kształtują sposób wykonywania prawa własności na terenie objętym planem. W tym sensie takie same skutki prawne wywołuje zmiana studium jak i uchylenie takiej zmiany. W obu przypadkach uchwała powoduje zmianę polityki przestrzennej gminy, a tym samym dyrektyw dla przyszłych gminnych przepisów w zakresie planowania przestrzennego ujętych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Mając powyższe na względzie zasadnym jest uznanie, iż podjęcie przez Radę Gminy Przerośl uchwały Nr IV/21/2015 bez przeprowadzenia wymaganej ustawowo procedury planistycznej określonej przepisami ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie prawa w zakresie trybu sporządzenia studium, co z uwagi na uregulowania art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi przesłankę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Ponadto przeprowadzona kontrola legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta również z naruszeniem przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Rada gminy podejmując uchwałę, w zakresie jej formy i układu poszczególnych przepisów zobowiązana jest do stosowania zasad techniki prawodawczej wskazanych w § 141 cyt. wyżej rozporządzenia. Zgodnie z treścią tego paragrafu do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej.

Sporządzony w oparciu o wskazane w przywołanym wyżej § 141 rozporządzenia zasady projekt uchwały powinien zawierać w szczególności:

- część nagłówkową wraz z tytułem wskazującym na przedmiot regulacji,
- podstawę prawną,
- postanowienia merytoryczne, tj. przedmiot uchwały,
- wskazanie podmiotów zobowiązanych do wykonywania uchwały lub podmiotów sprawujących nadzór nad realizacją uchwały,
- część końcową zawierającą postanowienia przejściowe, dostosowujące i derogacyjne oraz określenie terminu wejścia uchwały w życie i czasu jej obowiązywania,
- podpis autora projektu (po uchwaleniu uchwały podpis przewodniczącego rady).

Uchwała Nr IV/21/2015 poddana przez organ nadzoru kontroli legalności wbrew zasadom określonym w cyt. rozporządzeniu zawiera jedynie część nagłówkową, przepisy merytoryczne oraz dodatkowo uzasadnienie.

Ustosunkowując się do braku w przedmiotowej uchwale podstawy prawnej należy podkreślić, iż podstawa ta jest jednym z elementów, które czynią z określonego dokumentu akt woli organu, legitymującym organ gminy do podjęcia określonych działań. Brak wskazania podstawy prawnej jest naruszeniem jednej z podstawowych zasad konstytucyjnych określonej w art. 7 Konstytucji RP stanowiącej, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa

Mając na uwadze wskazane wyżej naruszenia prawa stwierdzenie nieważności uchwały Nr IV/21/2015 Rady Gminy Przerośl jest zasadne. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje: Rada Gminy Przerośl

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli