



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 11-04-2023

Znak: SPN.III.4131.2.2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/321/2023 Rady Gminy Ruda Maleniecka z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie uchylenia uchwał: Uchwały Nr VIII/55/2015 Rady Gminy w Rudzie Malenieckiej z dnia 24 września 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ruda Maleniecka, Uchwały Nr XLII/269/2018 Rady Gminy Ruda Maleniecka z dnia 27 września 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ruda Maleniecka, Uchwały Nr XIV/97/2019 Rady Gminy Ruda Maleniecka z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ruda Maleniecka oraz Uchwały Nr XLIII/300/2022 Rady Gminy Ruda Maleniecka z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr VIII/55/2015 Rady Gminy w Rudzie Malenieckiej z dnia 24 września 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ruda Maleniecka **w części dotyczącej § 3.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 10 marca 2023 r. Rada Gminy Ruda Maleniecka podjęła uchwałę Nr XLIX/321/2023 w sprawie uchylenia uchwał: Uchwały Nr VIII/55/2015 Rady Gminy w Rudzie Malenieckiej z dnia 24 września 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ruda Maleniecka, Uchwały Nr XLII/269/2018 Rady Gminy Ruda Maleniecka z dnia 27 września 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ruda Maleniecka, Uchwały Nr XIV/97/2019 Rady Gminy Ruda Maleniecka z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ruda Maleniecka oraz Uchwały Nr XLIII/300/2022 Rady Gminy Ruda Maleniecka z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr VIII/55/2015 Rady Gminy w Rudzie Malenieckiej z dnia 24 września 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ruda Maleniecka.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z uzasadnieniem wpłynęła do tut. organu w dniu 17 marca 2023 r.

W dniu 27 marca 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze umożliwiając Przewodniczącemu Rady Gminy Ruda Maleniecka odniesienie się do przedłożonego do uchwały zarzutu.

Pismem z dnia 3 kwietnia 2023 r., znak: A.0004.7.2023, odniesiono się do stwierdzonej przez organ nadzoru nieprawidłowości. Przewodniczący Rady Gminy Ruda Maleniecka stwierdził, że Rada Gminy Ruda Maleniecka pozostawia kwestię stwierdzenia nieważności ww. uchwały w zakresie § 3 do uznania tutejszego organu. Jednocześnie wskazał, że „nie został dotychczas sporządzony katalog zamknięty dla pojęcia aktów prawa miejscowego, które zgodnie z art. 13 pkt. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), podlegają obowiązkowej publikacji w dzienniku urzędowym - gdy uchwała stanowi akt prawa miejscowego". Organ nadzoru nie uwzględnia przedstawionego stanowiska.

Stosownie do art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40), zwanej dalej u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie sądów administracyjnych utożsamia się pojęcie sprzeczności z prawem jako „istotne naruszenie prawa”. Pojęcie „istotne naruszenie prawa” nie zostało zdefiniowane. Doktryna i orzecznictwo sądowo-administracyjne uznaje, że sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że powyższa uchwała w części odnoszącej się do daty wejścia w życie uchwały i jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i 10 Ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.o.a.n.”.

Art. 4 ust. 1 u.o.a.n. stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W myśl art. 13 pkt 2 i 10 u.o.a.n. w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Zgodnie z powyższym publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie: uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały nie będące prawem lokalnym - jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią. Należy podkreślić, że w art. 13 u.o.a.n. sformułowano katalog aktów normatywnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wyliczenie zawarte w ww. przepisie ma charakter enumeratywny, co oznacza, że nie jest możliwe ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym innych aktów prawnych niż wymienione w tym katalogu.

Tymczasem w § 3 uchwały wskazano, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego”.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru nie dopatrywał się cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Oceniana uchwała stanowi uchylene podejmowanych przez Radę Gminy Ruda Maleniecka uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W doktrynie podnosi się, że „Podstawowa rola uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium polega na stworzeniu obowiązku dla organu wykonawczego podjęcia działań prowadzących do sporządzenia projektu studium i przedstawienia go radzie gminy do uchwalenia. Uchwała ta stanowi podstawę prawną do podejmowania przewidzianych ustawą czynności proceduralnych (...)” – Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. prof. dr hab. Z. Niewiadomski, 2021. Uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium czy zmiany studium kierowane są do podmiotów uprawnionych do inicjatywy uchwałodawczej i wyznaczają im ramy postępowania przy podejmowaniu czynności proceduralnych związanych z uchwaleniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zauważyć należy, że Ustawodawca w art. 9 ust. 4 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.) przesądził, że studium, a więc akt uchwalany na podstawie uchwały o przystąpieniu do jego sporządzenia, nie jest aktem prawa miejscowego. W związku z czym, można

wywieść, że tym bardziej uchwały: o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany studium albo o uchyleniu niniejszych uchwał nie stanowią aktu prawa miejscowego. Nadzorowana uchwała nie zmienia przeznaczenia gruntu, nie wiąże organu wydającego decyzje o warunkach zabudowy i nie stanowi podstawy do wydawania decyzji w tym przedmiocie. Analizowana uchwała nie nakłada na mieszkańców gminy praw i obowiązków, nie stanowi podstawy do wydania decyzji administracyjnej, nie zawiera więc norm powszechnie obowiązujących.

Należy stwierdzić, że Organ stanowiący, nie miał kompetencji do określenia daty wejścia w życie uchwały w sposób przyjęty dla aktów prawa miejscowego, czym w sposób istotny naruszył art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Badana uchwała nie należy do kategorii aktów prawnych enumeratywnie wskazanych w art. 13 u.o.a.n. W szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego, w związku z czym, nie podlega obowiązkowi ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Nie istnieje także przepis prawa, który wymagałby ogłoszenia uchwały o uchyleniu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w dzienniku urzędowym. Rada Gminy Ruda Maleniecka w sposób istotny naruszyła art.13 pkt. 2, pkt. 10 u.o.a.n.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach zawarte w wyroku z dnia 11 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Ke 1025/20. Skład orzekający wyraził pogląd, że w sytuacji, gdzie rada bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę nie spełniającą wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w dzienniku urzędowym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego, akt prawa miejscowego pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju (np. akt wewnętrzny). Ponadto stwierdził, że brak wypowiedzi w kwestionowanym akcie o tym kiedy wchodzi w życie (co jest konsekwencją stwierdzenia nieważności - w przypadku obecnie rozpatrywanym § 3 uchwały) można odpowiednio wywieść z postanowień art. 30 u.s.g., z którego wynika, że wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje uchwały rady gminy. W takiej sytuacji należy przyjąć, iż akt ten wchodzi w życie z dniem jego podjęcia.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co powoduje konieczność - stosownie do art. 91 ust. 1 u.s.g. - stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej § 3 uchwały.

Organ nadzoru zdecydował zatem o stwierdzeniu nieważności przedmiotowej uchwały w takiej części, która pozwala na zafunkcjonowanie uchwały w obrocie prawnym w pozostałym zakresie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

W świetle 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.

Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski