



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 2 sierpnia 2024 r.

Poz. 5088

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN-II.4131.1.18.2024

Wojewody Małopolskiego

z dnia 2 sierpnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ust 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721), w związku z art. 28 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 poz. 977, 1506,1597,1688,1890, 2029i 2739)

stwierdza się nieważność

Uchwały nr IV/39/2024 Rady Gminy Gdów z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie uwzględnienia skargi Wojewody Małopolskiego na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części sołectwa Fałkowice - obszar "Fałkowice - 2" - w całości

UZASADNIENIE

W dniu 27 czerwca 2024 r. Rada Gminy Gdów podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 16 lipca 2024 r.

Zgodnie z treścią ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części jest istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Uchwała Nr IV/39/2024 Rady Gminy Gdów została podjęta na podstawie art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.), zgodnie z którym organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zostało zaskarżone, 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.

Zgodnie z § 1 ust. 1 i ust. 2 ww. uchwały Rada Gminy Gdów w całości uwzględniła skargę na uchwałę Nr LXIV/560/2023 z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części sołectwa Fałkowice- obszar „Fałkowice -2” (Dz.Urż.Woj.Małop. z z dnia 16 maja 2023 r.,poz. 3617) i stwierdziła nieważność ww. uchwały w zaskarżonej części, to jest w części objętej § 6 ust. 6 pkt 1 lit. c, w zakresie słów: „c) wszelkie działania, o których mowa w lit. b) stosownie do przepisów odrębnych, wymagają uzgodnienia z Małopolskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Gdów nie była uprawniona do stwierdzenia nieważności w części podjętej wcześniej uchwały, czym w istotny sposób naruszyła art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 poz.977,1506,1597,1688,1890, 2029 i 2739), zwanej dalej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. W świetle tej regulacji każda uchwała w sprawie zmiany, jak i uchylenia istniejącego planu miejscowego stanowi w istocie jego zmianę. W konsekwencji wszystkie zmiany planu miejscowego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej, która w zakresie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozpoczyna się z chwilą podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu (art. 14 ust. 1 ww. ustawy) i kończy się uchwaleniem planu (art. 20 ust. 1 tej ustawy). Procedura uchwalania planu miejscowego stanowi zamkniętą całość, niezależnie od tego jak skomplikowany jest przedmiot regulacji nią objęty. Uchwalony przez radę gminy plan miejscowy może być przez ten organ zmieniony lub uchylony, ale tylko zgodnie z brzmieniem art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, a zgodnie z ust. 2, art. 20 tej ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Z kolei przepis art. 29 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa. Uchwała ta podlega również publikacji na stronie internetowej gminy (ust. 2). Wynika z tego, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują możliwości stwierdzenia nieważności przez radę gminy uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przepisy te określają jedynie zasady i tryb uchwalenia planu, jego zmiany, bądź jego uchylenia. Stwierdzenia nieważności nie należy utożsamiać ze zmianą uchwały. Skutki prawne zmiany aktu i stwierdzenia jego nieważności są bowiem odmienne. Zmiana uchwały przez radę gminy oznacza wyeliminowanie z treści uchwały ze skutkiem od daty zmiany (ex nunc) wskazanych w niej elementów. Stwierdzenie nieważności uchwały jest natomiast rozstrzygnięciem deklaratoryjnym, obalającym domniemanie legalności i prawidłowości zaskarżonego aktu, które wywołuje skutki od chwili jego podjęcia (ex tunc).

Tryb stwierdzania nieważności uchwał rady gminy i podmioty uprawnione do stwierdzenia nieważności uchwały zostały określone w ustawie o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ww. ustawy o nieważności uchwały orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Natomiast art. 93 ust. 1 tej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Zatem jedynie organ nadzoru oraz sąd administracyjny mają kompetencje w zakresie stwierdzenia nieważności uchwał rady gminy, natomiast kompetencji takiej nie posiada rada gminy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2630/17 stwierdza, że w doktrynie i w orzecznictwie sporna jest kwestia prawnej dopuszczalności stwierdzenia nieważności przez radę gminy własnej uchwały, w trybie tzw. autokontroli na podstawie art. 54 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jakkolwiek z literalnego brzmienia art. 54 § 3 przywołanego przepisu wynika, że może on stanowić podstawę wydania (nowej) uchwały w trybie autokontroli, to jednak należy zauważyć, że użycie przez ustawodawcę zwrotu *"w zakresie swojej właściwości"* stanowi istotne ograniczenie instytucji autokontroli. Ustawodawca, formułując takie ograniczenie do autokontroli, wyraźnie wskazał, że organ może je wykorzystać jedynie w zakresie swoich kompetencji, co niewątpliwie implikuje zarówno formę, jak i tryb działań autokontrolnych. Zawarty w art. 54 § 3 ww. ustawy zwrot normatywny: *"może uwzględnić skargę w całości"* oznacza, że organ stosuje obowiązujące go zasady procedury właściwej dla danej prawnej formy *"załatwienia sprawy"*. Zawsze forma działania autokontrolnego organu administracji publicznej będzie tożsama z formą działania, do którego ma się odnosić (wyrok NSA z dnia 18 września 2019 sygn. akt II OSK 2630/17; wyrok NSA z dnia z dnia 30 marca 2016 r., sygn. III SA/Wr 81/16; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 lutego 2024 r, sygn. akt III SA/Gd/396/23; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 kwietnia 2014 r. sygn. akt I SA/Gl 18/14). Z tego względu, na gruncie konstytucyjnej zasady praworządności, nie można przyjąć, że rada gminy ma kompetencję, aby w trybie autokontroli - na podstawie art. 54 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, uwzględnić skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez stwierdzenie jej nieważności.

Konstatując, radzie gminy nie przysługuje kompetencja do stwierdzenia nieważności własnego aktu, wyłączona jest zatem możliwość skorzystania przez ten organ z instytucji samokontroli. Nadto, co dla niniejszej sprawy jest istotne, w przypadku gdy działanie takie tak jak w tej sprawie, dotyczy uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podjęcie takiej „unieważniającej” uchwały bez zachowania procedury planistycznej uznać należy także z tego powodu za niedopuszczalne.

Tym samym, z powyższych przyczyn nie zasługują na uwzględnienie argumenty przedstawione przez Wójta Gminy Gdów w piśmie z dnia 17 lipca 2024 r.

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowane zapisy uchwały w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stosownie do przepisu 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 nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Radca prawny

Mirosław Chrapusta

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Gdów
- 2) Wójt Gminy Gdów
- 3) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie
- 4) Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
- 5) aa