

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.91.2021.BG

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Białymstoku
Wydział II
za pośrednictwem
Rady Gminy Czyże

Skarżący:

Wojewoda Podlaski
ul. Mickiewicza 3
15-213 Białystok

Regon 000514 213

Organ:

Rada Gminy Czyże

SKARGA

Działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) - zwanej dalej „p.p.s.a.” - wnoszę skargę na uchwałę Rady Gminy Czyże NR XXIII/141/2021 z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czyże.

Powyższe wynika z faktu, iż z uwagi na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372), organ nadzoru nie może wydać rozstrzygnięcia nadzorczego, a istnieją przesłanki do wniesienia niniejszej skargi na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwale zarzucam istotne naruszenie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.) tj. art. 12 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym.

Wskazując na powyższe naruszenie prawa, w myśl art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a wnoszę o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Czyże NR XXIII/141/2021 z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czyże.

U Z A S A D N I E N I E

Rada Gminy Czyże w dniu 28 maja 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXIII/141/2021 w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czyże, która w dniu 2 czerwca 2021 r. wpłynęła do organu nadzoru. W toku badania legalności ww. aktu prawnego organ nadzoru stwierdził istotne naruszenia art. 12 ust. 1 w zw. art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 91 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 4, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy. Pomimo, iż przepisy prawa nie zawierają taksatywnego wyliczenia wadliwości aktu prawa, to wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do tych "kwalifikowanych" naruszeń zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Zgodnie natomiast z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie,

powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały uchwalającej studium, jak i załączniki (część graficzna oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag). Zasadność wprowadzenia przez ustawodawcę tych kryteriów jest oczywista. Skoro bowiem ustawa wprowadza bezwarunkowo określony tryb postępowania przy uchwalaniu studium i nakazuje organowi nadzoru jego weryfikację przez analizę dokumentacji prac planistycznych, to należy przyjąć, że wymagana jest zgodność przeprowadzonej procedury z przepisami ustawy

Przepis art. 28 ust. 1 ww. ustawy, ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego:

- po pierwsze przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania studium,
- po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia aktu planistycznego i właściwości organu.

Pod pojęciem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Zgodnie z art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, kolejno:

- 1) ogłasza w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia;
- 2) zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium;
- 3) sporządza projekt studium, rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy, jeżeli takie strategie istnieją;
- 4) uzyskuje od gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej opinię o projekcie studium;
- 5) ³⁾ występuje o uzgodnienie projektu studium z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa,

z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz występuje o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie (...);

6) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień;

7) ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami;

8) wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 7, termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium;

9) przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 8.

Ponadto, w myśl art. 12 ust. 1 ustawy planistycznej, studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 9. Tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium.

Analiza natomiast załączonej do uchwały dokumentacji prac planistycznych pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Czyże podejmując przedmiotową uchwałę nie rozpatrzyła, nieuwzględnionych przez Wójta Gminy uwag wniesionych do projektu uchwały. Nie odzwierciedla tego ani załącznik Nr 3 do uchwały, ani też zapis protokołu z sesji, w części procedowania nad jej przyjęciem.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2021 r., sygn. akt II OSK 820/19, z brzmienia ww. art. 12 ust. 1, wynika że uchwalenie studium jest czynnością dokonywaną z jednoczesnym rozstrzygnięciem w sprawie uwag. Rozpatrzenie uwag powinno być zatem czynnością odrębną od uchwalenia studium i poprzedzającą jego uchwalenie. Z art. 12 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że rada gminy podejmuje rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag dotyczących projektu studium, nieuwzględnionych przez wójta. Uwagi do projektu studium są najpierw rozpatrywane przez organ wykonawczy gminy, który może je uwzględnić, zmienić projekt i w niezbędnym zakresie ponowić uzgodnienia albo

może ich nie uwzględnić i wtedy przedstawia je radzie gminy. Rada po zapoznaniu się ze stanowiskiem wójta może się do niego przychylić lub nie. Istotne jest, aby uwagi nieuwzględnione poddane zostały pod głosowanie rady. Rozstrzygnięcie rady w przedmiocie zgłoszonych uwag ma wprowadzić charakter merytoryczny i towarzyszy mu ocena zasadności uwagi, w której wyniku uwaga może zostać uwzględniona lub odrzucona, to jednak przyjęcie należy, że może to nastąpić w jednym głosowaniu nad uchwaleniem projektu samego planu. Ustawodawca nie narzucił organowi planistycznemu formy normatywnej, w jakiej następuje rozstrzygnięcie zgłoszonych uwag.

Z art. 12 ust. 1 u.p.z.p. nie wynika, aby każda uwaga do projektu studium musiała być rozpatrywana oddzielnie i to w formie odrębnej uchwały rady. Ostatnie zdanie tego przepisu wskazuje wręcz, że rozstrzygnięcia dotyczące uwag do projektu planu stanowią załącznik do uchwały. (por. wyroki NSA: z dnia 5 października 2016 r., II OSK 220/15, z dnia 17 czerwca 2016 r., II OSK 3099/14, z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. II OSK 437/13, z dnia 31 maja 2012 r. II OSK 1405/12, z dnia 22 września 2011 r., II OSK 1317/11, z dnia 5 października 2011 r., II OSK 1435/11, z dnia 1 grudnia 2010 r., II OSK 1947/10, z dnia 28 stycznia 2010 r., II OSK 1893/0; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Należy również tym miejscu przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2018/15, w którym wskazano, że rada gminy podejmuje rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag dotyczących projektu studium, nieuwzględnionych przez wójta. Oznacza to, że głosowanie przez radnych nad przyjęciem uchwały w sprawie studium gminy nie jest równoznaczne z podjęciem rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag.

W tym stanie rzeczy wnoszę jak na wstępie.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli