



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

---

Kielce, dnia 29 września 2015 r.

Poz. 2761

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN-III.4130.45.2015 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO**

z dnia 25 września 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015r., poz. 199 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XI/83/2015 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 27 sierpnia 2015r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Chmielniku Nr XXXIV/321/2010 z dnia 28 stycznia 2010r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Śladków Mały i części sołectwa Śladków Duży, gmina Chmielnik.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2015r. Rada Miejska w Chmielniku podjęła uchwałę Nr XI/83/2015 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Chmielniku Nr XXXIV/321/2010 z dnia 28 stycznia 2010r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Śladków Mały i części sołectwa Śladków Duży, gmina Chmielnik.

W dniu 9 września 2015r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz zobowiązał Przewodniczącego Rady Miejskiej w Chmielniku do złożenia wyjaśnień i odniesienie się do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 15 września 2015r., znak: AP.0711.12.2015 Przewodniczący Rady Miejskiej w Chmielniku złożył wyjaśnienia odnoszące się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

Istotą uchwały Nr XI/83/2015 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 27 sierpnia 2015r. jest stwierdzenie nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego w 2010r., który nie obowiązuje od 2014r.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sołectwa Śladków Mały i części sołectwa Śladków Duży, gmina Chmielnik (przyjęty uchwałą Nr XXXIV/321/2010 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 28 stycznia 2010r.) z dniem 14 stycznia 2014r. utracił moc obowiązującą, ponieważ z tą datą zaczęła obowiązywać na tym obszarze zmiana nr 1 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Śladków Mały i części sołectwa Śladków Duży, gmina Chmielnik (uchwalona uchwałą Nr XXXV/303/2013 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 22 listopada 2013r. – Dz. Urz. Woj. Św. Z dnia 30 grudnia 2013r., poz. 4442).

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015r., poz. 199 z późn. zm.) wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu.

**W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż została ona pojęta z istotnym naruszeniem prawa.**

Tryb stwierdzania nieważności uchwały rady gminy i podmioty uprawnione do stwierdzania nieważności uchwały zostały określone w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013 r., poz. 594 z późn. zm., zwanej dalej u.o.s.g.). Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.o.s.g.: "o nieważności uchwały orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały", natomiast art. 93 ust. 1 u.o.s.g. brzmi: „Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. "

Z wyżej przywołanych przepisów wynika bowiem **możliwość stwierdzenia nieważności uchwały poprzez prawomocne rozstrzygnięcie wojewody**, a także **możliwość stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy przez sąd administracyjny** w wyniku: wniesienia przez wojewodę skargi w związku z upływem 30 dni od dnia doręczenia uchwały (art. 93 ust. 1 u.o.s.g.) lub zaskarżenia uchwały rady gminy przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą (na podstawie art. 101 u.o.s.g.).

**Ustawa o samorządzie gminnym wyczerpująco reguluje kwestię podmiotów uprawnionych do stwierdzania nieważności uchwały i żaden jej przepis nie przyznaje radzie gminy kompetencji do stwierdzenia nieważności własnej uchwały.** Tym samym - zdaniem organu - Rada Miejska w Chmielniku naruszyła powyższe przepisy.

Rada Miejska w Chmielniku przedmiotową uchwałę podjęła przywołując w podstawie prawnej między innymi przepis art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm., zwaną dalej p.p.s.a.), zgodnie z którym: „Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zostało zaskarżone, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa". Przepis ten dotyczy tylko takich przypadków, które zostały zainicjowane wskutek wniesienia skargi do sądu.

**W tym przypadku ustawa p.p.s.a. w ogóle nie ma zastosowania, ponieważ uchwała Nr XXXIV/321/2010 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 28 stycznia 2010r. nie została zaskarżona do sądu administracyjnego.**

Niezależnie od powyższego, stanowisko Wojewody Świętokrzyskiego jest następujące - nawet gdyby została wniesiona skarga do sądu administracyjnego na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to i tak gmina nie miałaby kompetencji do stwierdzenia jego nieważności.

W trybie autokontroli na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a., organom przysługuje prawo do weryfikacji własnych decyzji wydawanych w oparciu o Kodeks postępowania administracyjnego, natomiast powyższy przepis w żaden sposób nie nadaje kompetencji organowi gminy do stwierdzenia nieważności własnej uchwały, gdyż uwzględnienie skargi może nastąpić tylko w ramach „swojej właściwości”, a rada gminy takich kompetencji nie posiada. Taką tezę potwierdza orzecznictwo sądowo-administracyjne, np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 marca 2013 r. sygn. akt: II Sa/Łd 1069/12 „W razie ustalenia, że zaskarżona uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa, uwzględnienie skargi na podstawie art. 147 p.p.s.a. będzie polegać na stwierdzeniu nieważności tego aktu. Wyrok stwierdzający nieważność uchwały jest jedyną możliwością wyeliminowania skutków, jaki ten akt wywołał w okresie od daty jego wejścia w życie do daty jego uchylenia. Wyrok taki wywiera bowiem skutek prawny z mocą podjęcia uchwały (ex tunc). Natomiast radzie gminy nie przysługuje kompetencja do stwierdzenia nieważności własnego aktu, więc możliwość skorzystania z instytucji autokontroli, określonej przepisem art. 54 § 3 p.p.s.a. jest tym samym wyłączona”.

Na marginesie należy dodać, że instytucja autokontroli w postępowaniu sądowo-administracyjnym pozwala organowi administracji publicznej załatwić skargę, bez rozpoznawania jej przez sąd. Niewątpliwie autokontrola prowadzi do szybszego załatwienia sprawy zgodnie z żądaniem skarżącego. Warunkiem skorzystania z uprawnienia do autokontroli jest uwzględnienie skargi w całości, czyli uznanie za uzasadnione zarówno zarzutów skargi, jak i wskazanej w niej podstawy prawnej. Po ponownym

rozpoznaniu sprawy stanowisko organu musi pokrywać się ze stanowiskiem strony wnoszącej skargę do sądu.

Z analizy sprawy wynika, że do Rady Miejskiej w Chmielniku w dniu 21 sierpnia 2015r. wpłynęły dwa wezwania do usunięcia naruszenia prawa poprzez stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIV/321/2010 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 28 stycznia 2010r. Z treści tych wezwań wynika, że dotyczą one tylko czterech działek nr ewid.: 130/1 i 420/7 (w Śładkowie Dużym) oraz 10 i 35 (w Śładkowie Małym).

Tym samym nie można przyjąć (jak to uczyniła Rada Miejska w Chmielniku), że wezwania te odnoszą się do całego obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym (który swym zasięgiem obejmował kilkaset działek, a nie cztery działki). Plan ten obejmował znaczny obszar (ok. 960ha), ustalał przeznaczenia terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określał sposoby zagospodarowania i warunków zabudowy dla kilkunastu rodzajów terenów, w tym dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN, MN1); terenów zabudowy zagrodowej z dopuszczeniem jednorodzinnej (MNR); terenów usług (U); terenów usług i handlu (UTH); terenów usług sportu (US); terenów usług publicznych (UP); terenów obiektów produkcyjnych, składów i magazynów (P); terenów rolniczych (R); terenów lasów (ZL); terenów dróg publicznych (KD). Ani z treści ani z uzasadnienia uchwały Nr XI/83/2015 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 27 sierpnia 2015r. nie wynika dlaczego i jakie istotne naruszenie prawa miało wpływ na stwierdzenie nieważności planu miejscowego w całości.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym art. 28 ust. 1, również nie wprowadza żadnych modyfikacji w zakresie podmiotów uprawnionych do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy, a jedynie reguluje przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w stosunku do generalnej zasady wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym. W oparciu o ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie stanowienia prawa miejscowego radzie gminy przysługuje **prawo do uchwalenia nowego planu miejscowego, bądź ewentualnie pozwala zmienić jego treść w oparciu o art. 27 tej ustawy.** Zmiana ta jednak wymaga przeprowadzenia takiego samego trybu uchwalania jak przy podjęciu uchwały pierwotnej.

Rada Miejska w Chmielniku skorzystała z tego prawa, ponieważ w 2013r. uchwaliła zmianę nr 1 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Śładków Mały i części sołectwa Śładków Duży, gmina Chmielnik (uchwała Nr XXXV/303/2013 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 22 listopada 2013r.), której obszar pokrywa się z obszarem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Śładków Mały i części sołectwa Śładków Duży, gmina Chmielnik uchwalonego w 2010r. (uchwała Nr XXXIV/321/2010 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 28 stycznia 2010r.).

Podkreśla się równocześnie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony w 2010r. wywołał już skutki prawne i finansowe. W tym nastąpiły liczne podziały nieruchomości dokonane na mocy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015r., poz. 782 z późn. zm.), zostały wydane decyzje administracyjne orzekające wypłatę odszkodowań (decyzje ostateczne i prawomocne zobowiązujące Burmistrza do wypłaty odszkodowania). O zaistniałych konsekwencjach planu miejscowego uchwalonego w 2010r. świadczy także skarga wniesiona do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 14 września 2015r. na działanie organów gminy przy wykonywaniu zadań i obowiązków z zakresu planowania przestrzennego (Burmistrz Miasta i Gminy Chmielnik uważa, iż brak jest podstaw do wypłaty odszkodowania, o czym świadczy dołączone do skargi pismo z dnia 04.09.2015r., znak: FN.3222.18.2015). Kwestie podniesione w skardze mają związek z art. 98 ust. 1 i ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Odnosząc się do odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego Przewodniczącego Rady Miejskiej w Chmielniku zawartej w piśmie z dnia 15 września 2015r., znak: AP.0711.12.2015, w której powołał się na wyrok NSA z dnia 18 listopada 2014r., sygn. akt: II OSK 2377/14, stwierdzić należy, że wyrok ten nie wiąże tut. organu. Zgodnie z art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie było przedmiotem zaskarżenia. Podkreślić należy, że skład sędziowski nie był jednomyślny, ww. wyrok został wydany ze zdaniem odrębnym.

Z uwagi na powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia w całości z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

**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.**

Wojewoda Świętokrzyski

**Bożentyna Pałka-Koruba**