



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

LEX-R.4131.54.2013.AW

Warszawa, dnia 25 listopada 2013 r.

*Rada Gminy  
w Jastrzębiu  
Plac Niepodległości 5  
26-502 Jastrząb*

**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, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIX/152/2013 Rady Gminy w Jastrzębiu z dnia 18 października 2013 r. w sprawie warunków wymaganych dla przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni wiatrowych o mocy powyżej 100 KW na terenie Gminy Jastrząb.

Uzasadnienie.

W dniu 18 października 2013 r. Rada Gminy w Jastrzębiu wydała uchwałę w sprawie warunków wymaganych dla przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni wiatrowych o mocy powyżej 100 KW na terenie Gminy Jastrząb.

Przedmiotowa uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

Podstawą wydania aktu jest art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który brzmi: *ustalenie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.*

Zatem, mimo iż z tytułu chwały to nie wynika, należy przyjąć, że przedmiotowa uchwała dotyczy stanowienia o kierunkach działania wójta.

Jak przyjmuje się zgodnie zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie: *Stanowienie o kierunkach działania wójta oznacza generalnie władcze (wiążące dla wójta) określanie celów i zadań działalności wójta, a także zasad, sposobów i środków ich realizacji.* (A. Szewc. *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, ABC 2010*).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 26 listopada 2009 r. (II SA/Op 356/09) stwierdza, co następuje:

*W normie prawnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. nie mieści się nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też załatwienie konkretnej sprawy. W określeniu kierunków działania wójta, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2 nie mieści się wydawanie poleceń organowi wykonawczemu gminy, co do sposobu załatwienia określonej sprawy.*

*Nie budzi wątpliwości, że cytowany przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym zawiera kompetencję rady gminy do podejmowania uchwał określających kierunki działania wójta w sprawach należących do właściwości tego organu. Podejmowania uchwał w tym przedmiocie należy do aktów wydawanych w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wytyczne dla tego organu. Należy jednak zauważyć, że wytyczne te nie mogą przybierać charakteru polecenia konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. Określenie kierunków działania powinno wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań wójta, może wskazywać na konieczność zajęcia się przez wójta sprawami mieszczącymi się w zadaniach gminy, a nie wymienionymi wprost w zakresie działania poszczególnych organów gminy (porównaj P. Chmielnicki {w;} red. P. Chmielnicki, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, str. 217-218*). W normie prawnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się zatem nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też załatwienie konkretnej sprawy. W takim zakresie uchwała wykraczałaby poza zakres określony powołanym wyżej przepisem. Ustawodawca upoważnił bowiem radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta a nie do określenia form działania.*

*W określeniu kierunków działania wójta, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2 nie mieści się wydawanie poleceń organowi wykonawczemu gminy, co do sposobu załatwienia określonej sprawy. Rada gminy nie ma bowiem kompetencji do określenia treści aktu wykonawczego w konkretnej sprawie.*

*Stanowisko Sądu w rozpoznawanej sprawie jest zbieżne z prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie*

z dnia 16 marca 2006 r., sygn. akt III SA/Lu 29/06 i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 504/06.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, co następuje.

Realizacja przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni wiatrowych w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przedsięwzięciem poddanym procedurom wynikającym z ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232), ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm) oraz innych szczegółowych przepisów z zakresu ochrony środowiska i prawa budowlanego.

Zwrócić należy uwagę, że ustalenie Rady w brzmieniu: „*elektrownie wiatrowe wymagają bezwzględnie ustalenia ich rozmieszczenia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*” nie spowoduje, iż wyżej wskazane regulacje i wynikające z nich procedury nie będą stosowane. Studium nie jest aktem prawa miejscowego, dopiero plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony w wyniku sporządzenia studium jest wiążący dla organów gminy. Zgodnie z wskazaną wyżej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: *Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 1 i 2).*

Dlatego też, jeśli intencją Rady było polecenie Wójtowi uporządkowania gospodarki przestrzennej Gminy poprzez podjęcie prac nad studium i w efekcie nad planem zagospodarowania przestrzennego, to takie ustalenie kierunku działania organu wykonawczego winno być wyraźnie wyartykułowane.

Tymczasem w § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada nie ustaliła treści polecenia dla Wójta, a jedynie zawarła warunek odnoszący się do lokalizacji elektrowni wiatrowych. Uwarunkowania prawne działania organu wykonawczego wskazano wyżej – wójt, w przypadku zgłoszenia przez inwestora zamiaru wykonania inwestycji, wniosek taki powinien procedować w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy. W ramach tych procedur wójt gminy obowiązany jest wszczynać postępowania w konkretnych sprawach

i podejmować rozstrzygnięcia w oparciu o zgromadzony materiał sprawy. Sam fakt sporządzenia Studium, jeśli nie będzie sporządzony plan zagospodarowania przestrzennego, nie może mieć wpływu na czynności Wójta podejmowane w ramach wskazanych przepisów. Również brak studium nie może uniemożliwiać czynności Wójta.

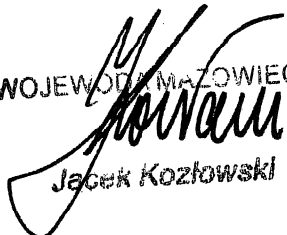
Z powyższych względów należy przyjąć, że Rada ustalając treść § 1 pkt 1 uchwały przekroczyła swoje kompetencje, ponieważ zapis ten ingeruje w uprawnienia organu wykonawczego (wójta) i powoduje niemożność wykonywania zadań wójta określonych przez przepisy. Można przyjąć w takiej sytuacji, że treść uchwały warunkuje w sposób nieuprawniony – bo sprzeczny z art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - podjęcie czynności Wójta zmierzających do załatwienia sprawy administracyjnej. W świetle przedstawionych na wstępie poglądów, które są zbieżne i utrwalone, takie działanie Rady jest niedopuszczalne.

Co do § 1 pkt 2 uchwały, to stwierdzić należy w tym przypadku rażące naruszenie prawa polegające na działaniu bez podstawy prawnej. W zapisie tym Rada ustaliła własne zasady związane z procesem inwestycyjnym, modyfikując przepisy dotyczące lokalizacji inwestycji, notabene w sposób dalece nieprecyzyjny. Zatem wskazać jedynie należy, że porządek prawny w Rzeczypospolitej Polskiej oparty jest o Konstytucję i ustawy. Żadna z ustaw nie upoważnia Rady do ustalania odrębnych od przepisów powszechnie obowiązujących zasad i procedur dotyczących lokalizacji inwestycji, zatem treść badanej uchwały rażąco narusza porządek prawny. Ustalenie pożądanego porządku planistycznego w Gminie można osiągnąć jedynie poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego aktem prawa miejscowego, a więc aktem prawnym powszechnie i generalnie obowiązującym na terenie Gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała wykracza poza prawotwórcze kompetencje Rady, zatem stwierdzenie jej nieważności jest konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI  
  
Jacek Kozłowski