



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.240.2016.RM

Warszawa, 19 grudnia 2016 r.

Rada Gminy Goworowo
ul. Ostrołęcka 21
07 - 440 Goworowo

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 i 1579)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/173/16 Rady Gminy Goworowo z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie oceny aktualności kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy Goworowo.

Uzasadnienie

Rada Gminy Goworowo na sesji w dniu 28 listopada 2016 r., podjęła uchwałę Nr XXVIII/173/2016 w sprawie oceny aktualności kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy Goworowo.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 32 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do dyspozycji art. 3 ust. 1 pkt 4 i art. 12 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.) **wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności**, przy czym nadzór ten sprawuje na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Zgodnie z art. 85 ustawy o samorządzie gminnym **nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem**. Wymóg zgodności z prawem oznacza, że działalność samorządu oceniana jest pod kątem przestrzegania przepisów powszechnie obowiązujących, mających charakter zarówno ustrojowy, jak i materialny czy proceduralny. Jednoznacznie wyłączono możliwość opierania ingerencji nadzorczych na negatywnej ocenie celowości, gospodarności czy rzetelności działań samorządu, a także badania ewentualnego naruszenia uprawnienia lub interesu prawnego osób trzecich.

Kwestie dotyczące sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także dokonywania ich okresowej oceny regulują przepisy ustawy o p.z.p.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy.

Stosownie do dyspozycji art. 32 ust. 1 ustawy o p.z.p. do zadań własnych gminy należy również **przeprowadzenie okresowej oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego**, przy czym ocena ta poprzedzona winna być dokonana przez organ wykonawczy gminy:

- analizą zmian w zagospodarowaniu przestrzennym;
- oceną postępów w opracowywaniu planów miejscowych.

Organ wykonawczy gminy, na mocy przywołanego powyżej przepisu, zobligowany został również do opracowania wieloletnich programów sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, a także złożonych wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

Zgodnie z dyspozycją art. 32 ust. 2 zd. 1 ustawy o p.z.p. po przeprowadzeniu ww. oceny aktualności, Wójt Gminy Goworowo, winien przekazać radzie gminy wyniki analiz związanych z oceną aktualności studium i planów miejscowych, po wcześniejszym uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8 ustawy o p.z.p., komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady.

Po przekazaniu ww. analiz, zgodnie z art. 32 ust. 2 zd. 2 ustawy o p.z.p. „**Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27.**”, przy czym zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o p.z.p. „**Przy podejmowaniu uchwały, (...), rada gminy bierze pod uwagę w szczególności zgodność studium albo planu miejscowego z wymogami wynikającymi z przepisów art. 10 ust. 1 i 2, art. 15 oraz art. 16 ust. 1.**”.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru wskazuje, że przedmiotem uchwały, o której mowa w art. 32 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., jest uchwała w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, nawiązująca wprost do przeprowadzonej, przez organ wykonawczy, aktualności tych dokumentów. **Tymczasem gmina Goworowo, w dniu podjęcia uchwały, nie posiadała obowiązującego studium.** Rada Gminy Goworowo przystąpiła do sporządzenia studium w dniu 25 lutego 2013 r. na mocy uchwały Nr XXXI/197/2013, jednakże dotychczas proces sporządzania tego studium nie został zakończony, wobec czego Wójt Gminy Goworowo nie mógł:

- dokonać oceny aktualności studium;
- dokonać oceny miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w nawiązaniu do ustaleń studium;
- przeprowadzić oceny postępów w opracowaniu planów miejscowych w nawiązaniu do ustaleń studium;

– opracować wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych w nawiązaniu do ustaleń studium,

bowiem gmina Goworowo nie posiada obowiązującego studium.

Skoro zatem organ wykonawczy gminy nie mógł, w sposób określony w art. 32 ust. 1 ustawy o p.z.p., przeprowadzić ww. ocen i analiz, to tym samym nie mógł również przekazać radzie gminy wyników takich analiz, zaś Rada Gminy nie mogła, działając w oparciu o dyspozycję art. 32 ust. 2 zd. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p. podjąć uchwały *w sprawie oceny aktualności kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy Goworowo*.

Organ nadzoru wskazuje, że z przywołanych powyżej przepisów wynika wyraźnie, iż rada gminy upoważniona jest do podjęcia uchwały *w sprawie aktualności studium i planów miejscowych*, nie zaś w sprawie aktualności *kierunków zagospodarowania przestrzennego*, przy czym co należy podkreślić kierunki zagospodarowania przestrzennego są obligatoryjnym elementem studium (*quod vide* art. 10 ust. 2 ustawy o p.z.p.), którego gmina Goworowo nie posiada. Brak również podstaw prawnych do dokonywania oceny aktualności jedynie obowiązujących na terenie gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (*vide* § 2 uchwały), skoro wszystkie analizy, oceny i programy, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o p.z.p., mają zostać przeprowadzone i określone w nawiązaniu do ustaleń studium. Ponadto Rada Gminy Goworowo zobligowana przepisem art. 32 ust. 3 ustawy o p.z.p., podejmując uchwałę, winna wziąć pod uwagę „*w szczególności zgodność studium albo planu miejscowego z wymogami wynikającymi z przepisów art. 10 ust. 1 i 2, art. 15 oraz art. 16 ust. 1.*”.

W związku z brakiem obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla gminy Goworowo, brak jest podstaw faktycznych i prawnych do podjęcia przedmiotowej uchwały. W związku z brakiem dokumentu określającego politykę przestrzenną gminy (*quod vide* art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p.) brak jest również podstaw prawnych do dokonywania jakichkolwiek działań w zakresie sporządzania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także dokonywania ocen w zakresie ich aktualności, do czasu uchwalenia studium.

W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie, bądź dokonane wbrew upoważnieniu, stanowi o naruszeniu normy upoważniającej.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 32 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., co na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oznacza konieczność stwierdzenia jej nieważności.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVIII/173/16 Rady Gminy Goworowo z dnia 28 listopada 2016 r. *w sprawie oceny aktualności kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy Goworowo*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sibera

