



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.151.2017.JZ

Warszawa, 30 maja 2017 r.

Rada Miejska w Drobinie
ul. Marszałka Piłsudskiego 12
09 - 210 Drobin

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, 1579 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 730 i 935)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/281/2017 Rady Miejskiej w Drobinie z dnia 22 maja 2017 r. „w sprawie uchylenia Uchwały Nr XXXIV/274/2017 Rady Miejskiej w Drobinie z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Drobin”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Drobinie na sesji w dniu 22 maja 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXXV/281/2017 „w sprawie uchylenia Uchwały Nr XXXIV/274/2017 Rady Miejskiej w Drobinie z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Drobin”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie „art. 20 ust. 1 oraz art. 20” 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.”, oraz art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przedmiotowa uchwała została podjęta po wydaniu przez Wojewodę Mazowieckiego rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 11 maja 2017 r., znak LEX-I.4131.129.2017.RM, którym organ nadzoru stwierdził nieważność uchylanej uchwały Rady Miejskiej w Drobinie Nr XXXIV/274/2017 z dnia 27 kwietnia 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Drobin” w całości. Przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze zostało doręczone Radzie Miejskiej w Drobinie w dniu 16 maja 2017 r. W uzasadnieniu kwestionowanej uchwały Rada Miejska w Drobinie wskazała, że uchylenie planu miejscowego miasta Drobin, objętego nieprawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego, jest zasadne, bowiem umożliwi wprowadzenie do projektu planu miejscowego zmian, które doprowadzą

do usunięcia nieprawidłowości wykazanych w rozstrzygnięciu organu nadzoru z dnia 11 maja 2017 r.

Analizując zaistniałą sytuację należy przede wszystkim wskazać, że zasady sprawowania nadzoru nad działalnością gminną, organy właściwe w ww. sprawach oraz środki nadzoru i ich skutki zostały określone w ustawie o samorządzie gminnym. Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ww. aktu, uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, z kolei art. 98 ust. 5 ww. ustawy stanowi, że „*Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd*”.

W świetle przywołanych regulacji należy rozstrzygnąć, czy organ gminy w czasie po doręczeniu aktu organu nadzoru stwierdzającego nieważność uchwały, a przed uprawomocnieniem się wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego może podejmować jakiegokolwiek działania prawne dotyczące zakwestionowanego aktu, a zatem czy może – jak w niniejszym przypadku – uchylić we własnym zakresie uchwałę, której nieważność stwierdził organ nadzoru, i przyjąć nową, niezawierającą zakwestionowanych postanowień, nie czekając na uprawomocnienie się rozstrzygnięcia nadzorczego.

W opinii Wojewody Mazowieckiego organ samorządu nie ma podstaw prawnych do podjęcia opisanych wyżej działań. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wszczynane jest z urzędu. Przepis art. 91 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje organowi nadzoru na tym etapie możliwość wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia, przy czym działanie takie w momencie wszczęcia postępowania nadzorczego jest fakultatywne. Inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku, gdy organ nadzoru po przeprowadzeniu postępowania stwierdzi nieważność całości lub części uchwały. Wówczas wstrzymanie wykonania uchwały, której nieważność stwierdził organ nadzoru, następuje z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Powyższy przepis jest gwarancją skuteczności nadzoru i ma zasadnicze znaczenie dla oceny legalności kwestionowanej uchwały Rady Miejskiej w Drobinie. Jakkolwiek zasadą jest, że rozstrzygnięcie nadzorcze staje się prawomocne z chwilą bezskutecznego upływu terminu do wniesienia na nie skargi do sądu administracyjnego lub z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez ten sąd, to art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie przesądza, że pierwsze skutki prawne rozstrzygnięcia nadzorczego wywołuje z dniem doręczenia go właściwemu organowi samorządu. Z tą datą następuje zawieszenie wykonania nieważnej uchwały lub zarządzenia. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że nieprawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze ma takie skutki, jak postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania uchwały, a stan wstrzymania wykonania uchwały trwa do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego, bądź jego wzruszenia przez sąd administracyjny (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Ol 993/07, oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 26 października 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 991/10).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 10 marca 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 3551/15, „*Wstrzymanie wykonania uchwały w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności oznacza, że istniejąca w obrocie prawnym uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w okresie do uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego jej częściową nieważność choć obowiązuje, bo nie została wyeliminowana z porządku prawnego, to jej obowiązywanie w sensie faktycznym jest „zawieszona” (...). Nie wywiera więc skutków prawnych*”. Wobec powyższego w opinii organu nadzoru jedynym

prawem, jakie posiada organ samorządowy w okresie od doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego do czasu uzyskania przez nie przymiotu prawomocności, jest możliwość skorzystania z uprawnienia, o jakim mowa w art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to jest zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego.

Prawomocność rozstrzygnięcia nadzorczego, o której mowa w art. 98 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, należy rozumieć w ten sposób, że jest ono niewzruszalne i z tym momentem unieważniony zapis uchwały rady gminy zostaje usunięty z obrotu prawnego z mocą wsteczną (*ex tunc*). Skoro akt nadzoru rodzi z dniem jego doręczenia skutek w postaci wstrzymania wykonania uchwały, to jej reformacja ze strony rady gminy jest bezprzedmiotowa. Należy przy tym podkreślić, że przyjęcie poglądu przeciwnego, dopuszczającego możliwość uchylecia przez organ stanowiący gminy uchwały objętej nieprawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym, mogłoby zagrażać pewności i bezpieczeństwu obrotu prawnego, a tym samym godzić w ustaloną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Inne są bowiem skutki stwierdzenia nieważności uchwały (*ex tunc*), a inne skutki autokorekty wadliwej uchwały przez radę gminy (*ex nunc*). Uchylenie uchwały przez radę gminy nie eliminuje praw i obowiązków uzyskanych do czasu takiego uchylecia, tymczasem w następstwie stwierdzenia nieważności uchwały powstaje stan jak gdyby nieważny akt nigdy nie został podjęty.

Z uwagi na powyższe w ocenie organu nadzoru przy podejmowaniu kwestionowanej uchwały doszło do istotnego naruszenia art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności.

W kontekście opisanych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXV/281/2017 Rady Miejskiej w Drobinie z dnia 22 maja 2017 r. „w sprawie uchylecia Uchwały Nr XXXIV/274/2017 Rady Miejskiej w Drobinie z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Drobin”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej 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 wydał skarżone orzeczenie.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera