



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.6.2020.AK



PP/1053770

2020-03-04 12:25:38
Urząd Gminy Czosnów

Warszawa, 28 lutego 2020 r.

URZĄD GMINY CZOSNÓW
Wpłynęło dnia 2020-03-04
Nr 2514 zał. 1
podpis pracownika

Rada Gminy Czosnów
ul. Gminna 6
05 – 152 Czosnów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/156/2020 Rady Gminy Czosnów z 28 stycznia 2020 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu gminy Czosnów obejmującego część miejscowości Jesionka, część miejscowości Małocice oraz część miejscowości Wólka Czosnowska”.

Uzasadnienie

Rada Gminy, na sesji w dniu 28 stycznia 2020 r., podjęła uchwałę Nr XVIII/156/2020 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu gminy Czosnów obejmującego część miejscowości Jesionka, część miejscowości Małocice oraz część miejscowości Wólka Czosnowska”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl 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. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

W przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zarówno zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Organ nadzoru wskazuje, iż przedmiotowa uchwała została podjęta **w dniu 28 stycznia 2020 r.** Tymczasem **16 stycznia 2020 r.** Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 2418/19, po rozpoznaniu skargi Wojewody Mazowieckiego, na uchwałę Rady Gminy Czosnów z 25 lutego 2019 r. **Nr VI/27/2019 w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czosnów, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.**

W rozpatrywanej sprawie wskazać także należy, iż stosownie do **art. 152 § 1** ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) zwaną dalej „p.p.s.a”, **„W razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba, że sąd postanowi inaczej.”.** Wskazany przepis zawiesza skutki prawne uchylonego aktu lub czynności, **a więc wstrzymuje możliwość wykonania aktu** lub czynności w ograniczonym czasie – **do czasu uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego.** Skutkiem wydania wyroku jest to, że **zaskarżony akt lub czynność, pozbawione bytu prawnego, przestają wywoływać skutki prawne bez jakiegokolwiek orzeczenia w tym zakresie przez sąd w wyroku uwzględniającym skargę.**

Tym samym zaistniał pewien stan tymczasowy, w którym pomimo tego, że uchwała pozostaje w obrocie prawnym, to nie wywołuje ona żadnych skutków prawnych. Zatem w okresie pomiędzy wydaniem wyroku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2418/19, tj. od dnia 16 stycznia 2020 r. do czasu uzyskania przez wyrok przymiotu prawomocności, nie wolno wywodzić skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z obowiązywaniem studium.

Należy także zauważyć, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w swym wyroku z 16 stycznia 2020 r. stwierdził nieważność uchwały w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czosnów, **nie wskazując, że do czasu uprawomocnienia się tego wyroku wywołuje ona skutki prawne.** Bezspornym jest również fakt, iż wyrok sądu pierwszej instancji jest nieprawomocny, zatem w niniejszej sprawie znajduje zastosowanie jednoznaczna dyspozycja **art. 152 § 1 ustawy p.p.s.a.** Oznacza to, że z mocy prawa uchwała w sprawie zmiany studium nie wywołuje skutków prawnych.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w powyższym zakresie, odnaleźć możemy m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w postanowieniu z 24 kwietnia 2018 r. sygn. akt II FSK 2561/17 stwierdził: „Regulacja zawarta w art. 152 § 1 p.p.s.a. wywiera taki sam skutek co wstrzymanie wykonania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 2 i 3 tej ustawy. Podobnie bowiem jak w przypadku wstrzymania wykonania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 2 i 3

p.p.s.a., tak w przypadku regulacji z art. 152 § 1 tej ustawy akt lub czynność nie podlega wykonaniu w ograniczonym czasie.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 listopada 2019 r, sygn. akt V SA/Wa 342/19: „*Prawidłowo również organ odwoławczy zwrócił uwagę na 152 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba, że sąd postanowi inaczej. Innymi słowy mimo braku prawomocności wyroku sądu, do czasu jego uprawomocnienia trwa skutek w postaci wstrzymania wykonalności zaskarżonego aktu lub czynności.”.*

Zatem z dniem ogłoszenia wyroku w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 2418/19 nie podlega wykonaniu uchwała **Nr VI/27/2019 Rady Gminy Czosnów z 25 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czosnów. Konsekwencją tego stanu dla gminy jest brak podstawy planistycznej do podejmowania uchwał w przedmiocie zatwierdzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w granicach administracyjnych Gminy Czosnów, do czasu uprawomocnienia się wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2418/19.**

Należy przy tym podkreślić, iż stwierdzenie nieważności jakiegokolwiek aktu oznacza jego unieważnienie, czyli pozbawienie go wszelkich skutków prawnych z mocą *ex tunc* (łac. od wtedy), w sposób deklaratoryjny. Istotą zaś prawomocności wyroku jest jego niezaskarżalność, a jednocześnie jego skuteczność rozumiana jako związanie nie tylko stron i sądu, ale również innych sądów i innych organów państwowych lub też innych osób. Zatem stwierdzenie nieważności uchwały ma charakter nieważności *ex tunc*, ale ta moc jego działania następuje dopiero z chwilą, gdy orzeczenie stwierdzające nieważność uchwały stanie się prawomocne. Nie można zatem przyjmować, że już z chwilą stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie zmiany studium tj. z dniem 16 stycznia 2020 r. uchwała Rady Gminy Czosnów Nr VI/27/2019 z 25 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czosnów, przestała istnieć, zaś w jej miejsce wróciła poprzednia uchwała w przedmiocie zmiany studium z 30 czerwca 2014 r. Powyższe należy bowiem rozważyć dopiero w momencie uprawomocnienia się orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2418/19.

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż studium jest aktem obligatoryjnym. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. załącznikami do uchwały o uchwaleniu studium są: tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag. Z kolei na mocy § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), w brzmieniu: „Projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej; 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium.”. Rozporządzenie w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w § 8 ust. 1 nakazuje stosować jego przepisy również do projektu zmiany studium, w zakresie objętym zmianą.

Wprowadzane zmiany do pierwotnego studium, przyjętego na podstawie uchwały Nr XVII/161/2012 Rady Gminy Czosnów z 24 lipca 2012 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czosnów (ze zmianą na

podstawie uchwały Nr XXXVII/380/2014 z 30 czerwca 2014 r.) dotyczyły ustaleń, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zatem do powyższych zmian miał zastosowanie również § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie studium, zgodnie z którym projekt zmiany studium polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o p.z.p., wykląda się do publicznego wglądu w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany. **Ujednolicona forma projektu studium** stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy (odpowiednio uchwały w sprawie zmiany studium). Wykładnia powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że zmiana studium winna obejmować obligatoryjnie załączniki obrazujące zmiany w tekście studium w postaci ujednoliconej formy tekstu studium i zmiany rysunku studium w ujednoliconej formie rysunku tego zmienionego aktu, wraz z wyróżnioną zmianą a także rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag.

Należy zauważyć, iż w nauce prawa rozróżnia się tekst jednolity i tekst ujednolicony aktu prawnego. Tekst jednolity to urzędowa wersja tekstu ujednoliconego, czyli takiego tekstu aktu prawnego, na który zostały naniesione wszystkie zmiany wynikające z aktów nowelizujących dany akt, które weszły w życie do dnia dokonywania ujednolicenia włącznie. Od zwykłych tekstów ujednoliconych (np. takich, jakie są zawarte w systemach informacji prawnej lub w różnego rodzaju zbiorach przepisów) teksty jednolite odróżnia to, że są one opracowywane przez organ ustawowo do tego upoważniony oraz są ogłaszane w sposób urzędowy (zob. G. Wierczyński, Komentarz do art. 16 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów, LEX/Oficyna 2009). Z tego zaś wynika, że tekst ujednolicony cechuje się w zasadzie tymi samymi atrybutami, co tekst jednolity, z wyjątkiem urzędowego ogłoszenia przez właściwy organ. Niemniej jednak ujednolicona forma projektu studium oznacza, że w dokumencie obowiązującego studium wprowadza się projektowane zmiany w taki sposób, aby czytelne było wyróżnienie proponowanych zmian (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 27 marca 2007 r., w sprawie sygn. akt II SA/Po 51/07, publ. LEX nr 507231).

W związku z powyższym w przypadku częściowej zmiany studium, radni i tak uchwalają ujednoliconą wersję studium, odnoszącą się do całego obszaru gminy. Rada modyfikuje bowiem jedynie część ustaleń w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. Zatem ostatnia z podjętych uchwał w sprawie zmiany studium mimo, iż dotyczyła poszczególnych obszarów gminy lub pojedynczych, poszczególnych jego ustaleń, jest obowiązującym aktem polityki przestrzennej dla całego obszaru gminy. Ostatnia zmiana studium w całości zastępuje do tej pory obowiązujące studium.

Podkreślenia wymaga, iż w granicach administracyjnych może obowiązywać tylko jedno studium, którego ustalenia są wiążące przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem Rada Gminy Czosnów w podstawie prawnej uchwały w sprawie planu miejscowego stwierdziła, że: „(...) niniejszy plan nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czosnów, przyjętym uchwałą Nr XXXVII/380/14 Rady Gminy Czosnów z dnia 30 czerwca 2014 roku (...)”, podczas gdy jest to nieobowiązujące studium. Organ nadzoru wskazuje, iż ostatnim obowiązującym studium było studium przyjęte na podstawie uchwały Nr VI/27/2019 Rady Gminy Czosnów z 25 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czosnów, dla którego sporządzono ujednolicony tekst oraz ujednolicony rysunek kierunków zagospodarowania przestrzennego, a którego wykonalność, w związku z przytoczonym powyżej wyrokiem, została wstrzymana z mocy prawa na podstawie art. 152 § 1 ustawy p.p.s.a.

Przedmiotowy plan miejscowy został więc oparty na nieważnej uchwale w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a zatem na nie istniejącym, w dacie podejmowania uchwały objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, studium. Brak studium, na podstawie którego uchwalono plan miejscowy, oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego, albowiem brak taki uznać należy za istotne naruszenie zasad oraz trybu uchwalania planu. Z formalnego punktu widzenia Rada Gminy Czosnów nie wypełniła dyspozycji art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., wymagającego uchwalenia planu po stwierdzeniu jego zgodności z obowiązującym, w dacie podejmowania uchwały, studium. Z kolei istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego związane jest z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., który zobowiązuje organ wykonawczy gminy do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z zapisami studium.

W kontekście powyższego naruszenia 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. W przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zarówno zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVIII/156/2020 Rady Gminy Czosnów z 28 stycznia 2020 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu gminy Czosnów obejmującego część miejscowości Jesionka, część miejscowości Małocice oraz część miejscowości Wólka Czosnowska”, 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 skarżone orzeczenie wydał.


WOJEWODA MAZOWIECKI
Konstanty Radziwiłł

