



Szczecin, dnia 21 lipca 2010 r.

**WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI**

NK.4.K.0911/72/10

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 175 poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146).

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXII/213/2010 Rady Gminy Sławno z dnia 15 czerwca 2010 r. w sprawie wstrzymania wykonania uchwały Nr XXVIII/185/2010 z dnia 24 marca 2010 r. w sprawie przystąpienia do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sławno, w celu wyznaczenia terenów pod lokalizację elektrowni wiatrowych „Warszkowo” w obszarze administracyjnym gminy.

**Uzasadnienie**

W dniu 15 czerwca 2010 r. Rada Gminy Sławno, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), podjęła uchwałę Nr XXXII/213/2010 w sprawie wstrzymania wykonania uchwały Nr XXVIII/185/2010 z dnia 24 marca 2010 r. w sprawie przystąpienia do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sławno, w celu wyznaczenia terenów pod lokalizację elektrowni wiatrowych „Warszkowo” w obszarze administracyjnym gminy.

W ocenie organu nadzoru powyższa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Natomiast, na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W świetle przywołanego powyżej art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, uprawnione jest twierdzenie, że rada gminy nie może stanowić w drodze uchwały w sprawach nie wskazanych w przepisach szczególnych. Zatem kompetencja wynikająca dla rady gminy z tego przepisu aktualizuje się jedynie wówczas, gdy inna ustawa niż ustawa o samorządzie gminnym zawiera przepisy uprawniające organ stanowiący gminy do uregulowania określonej sytuacji w drodze uchwały. Unormowanie to daje więc radzie gminy delegację do wydawania uchwał w tych sprawach, które mocą innych ustaw zostały zastrzeżone do wyłącznej jej kompetencji.

Przywołany przez Radę Gminy Sławno przepis szczególny art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, daje jej kompetencje jedynie do podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Powyższy artykuł, jak również żaden inny przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie uprawnia organu stanowiącego gminy do wstrzymania wykonania uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia studium.

W analizowanej sytuacji doszło więc do naruszenia zasady praworządności, wyrażonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Organ może działać tylko na podstawie prawa i w granicach tych kompetencji, które prawo mu przyznaje. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że kompetencji organu władzy publicznej nie można domniemywać; jeśli nie wynikają one z wyraźnego przepisu prawa, to nie istnieją one w ogóle (por.: uchwała TK W 7/94 z 10.05.1994 r., wyrok NSA z 18.03.1998 r., II SAB/Łd 57/96 ONSA 1999, nr 1, s. 196). Obowiązek działania organów władzy publicznej wyłącznie na podstawie i w granicach prawa wyklucza zatem podejmowanie uchwał bez takiej podstawy.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że w sytuacji, gdy żaden przepis obowiązującego prawa nie przewiduje możliwości wstrzymania wykonania uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, to podjęcie takiego aktu jest niezgodne z prawem.

W tym miejscu podkreślenia wymaga fakt, iż uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w doktrynie przyjęło się określać mianem aktu kierownictwa wewnętrznego, czy też aktu gminnej polityki planistycznej. Oznacza to, że postanowienia studium mają charakter nienormatywny, są bowiem kierowane do organów gminy i bezpośrednio nie kształtują sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu administracji publicznej. Określa - jako akt planistyczny - jedynie politykę przestrzenną gminy i wiąże wewnętrzne organy gminy w ich planach przy sporządzaniu projektów planów miejscowych. Jako akt kierownictwa wewnętrznego (w stosunkach rada i podporządkowane jej jednostki organizacyjne) określa więc tylko kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu projektu przyszłego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Studium stanowi więc jeden z etapów poprzedzających uchwalanie planu i nie może tym samym, w żadnym przypadku, stanowić podstawy do wydawania decyzji

(podobnie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2000 r., sygn. akt II SA 2437/99).

Konsekwencją podjęcia przez Radę Gminy Sławno uchwały Nr XXVIII/185/2010 w sprawie przystąpienia do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sławno, było zatem wyłączenie określenie lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego gminy. Akt ten, jako plan-program jest wyrazem perspektywicznej polityki przestrzennej – lokalizacji farmy elektrowni wiatrowych „Warszkowo” w obszarze administracyjnym gminy. Wyznacza on zatem jedynie przedmiotowe granice, w jakich ma następować wiążące, zarówno władzę, jak i obywateli, ustalenie przeznaczenia poszczególnych terenów oraz sposobów zagospodarowania i zabudowy.

W tym stanie rzeczy dopiero ostatecznie uchwalony przez Radę Gminy Sławno plan zagospodarowania przestrzennego gminy Sławno, jako przepis prawa miejscowego będzie kształtował sposób wykonywania prawa własności nieruchomości na tym terenie.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż Rada Gminy Sławno podjęła uchwałę Nr XXXII/213/2010 bez podstawy prawnej, dającej jej delegację do wstrzymania wykonania uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W tej sytuacji niniejsze rozstrzygnięcie jest uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Sławno,
- 2) a/a.



w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

*Andrzej Chmielewski*  
WICEWOJEWÓDZA