



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 02 marca 2025 r.

WP-I.4131.21.2025

Rada Gminy Raszyn

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

Stanowiska nr XVI/1/2025 Rady Gminy Raszyn z dnia 30 stycznia 2025 r. dotyczącego przebiegu prac nad utworzeniem Parku Krajobrazowego „Nad Utratą i Raszynką”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 stycznia 2025 r. Rada Gminy Raszyn przyjęła Stanowisko nr XVI/1/2025 dotyczące przebiegu prac nad utworzeniem Parku Krajobrazowego „Nad Utratą i Raszynką”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 6 lutego 2025 r. przy piśmie Wójt Gminy Raszyn znak RO.0711.5.2025.OK.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Z domniemania kompetencji przyznanego radzie gminy należy wyprowadzić następstwa dla ustalenia właściwości, jedynie gdy przepis prawa nie normuje jej *expressis verbis*. Przepis nie zawiera zaś normy o charakterze delegacyjnym, stanowiącej podstawę prawną dla jakichkolwiek działań konkretyzujących prawo. Rada może natomiast na podstawie ww. przepisu podjąć działania niewładcze o charakterze intencyjnym, programowym, ale pozostające w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa. Artykuł 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest przepisem prawa ustrojowego, ogólną kolizyjną normą kompetencyjną, która nie może stanowić podstawy prawnej do wkraczania zarówno w sferę ustawowych kompetencji organów

państwowych, jak i w sferę praw osób prywatnych, ani w formie aktu prawa miejscowego, ani w drodze innego prawnego aktu indywidualnego. Niewątpliwie poza zakresem właściwości gminy znajdują się sprawy należące z mocy ustaw szczególnych do właściwości innych organów samorządowych lub państwowych.

Wymaga przy tym podkreślenia, że każda działalność rady gminy, jako organu kolegialnego przyjmuje formę uchwały (w znaczeniu formalnym), bez względu na jej nazwę. W praktyce przepisy statutów wskazują na takie formy aktów wydawanych przez radę jak: apel, rezolucja, stanowisko, opinia itp. Mimo sporów w doktrynie odnośnie do szczegółowej i wyczerpującej definicji pojęcia „uchwały”, najogólniej można jednak przyjąć, że jest to forma działania kolegialnego organu samorządowego, której wynikiem jest akt woli podjęty w trakcie jego posiedzenia (por. A. Szewc, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, System Informacji Prawnej LEX). Uchwała, zależnie od swojej treści, może być przy tym jedną z wielu form działania administracji: aktem prawa miejscowego, działaniem zewnętrznym lub wewnętrznym, generalnym lub indywidualnym, władczym lub niewładczym (por. R. Hauser, Orzecznictwo sądowoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane, Samorząd Terytorialny 2015, Nr 3, s. 39).

Przenosząc powyższe ogólne rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy, organ nadzoru stwierdza, że uchwała – Stanowisko nr XVI/1/2025 Rady Gminy Raszyn z dnia 30 stycznia 2025 r., mimo swojego tytułu, nie jest jedynie aktem niewładczym wyrażającym stanowisko w sprawie. Nie zawiera ona intencji lub zapatrywania Rady w ramach powierzonego jej zakresu kompetencji. Odnosi się ona do wszelkich przygotowań i prac mających na celu utworzenie na terenie Gminy Raszyn Parku Krajobrazowego „Nad Utratą i Raszynką” i jednocześnie nakazuje Radzie i innym podmiotom publicznym określony sposób działania. Wynika to z użytego w treści uchwały sformułowania: *„zaprzestaje się i kończy wszelkie przygotowania i prace...”*.

Zakwestionowana uchwała ma niewątpliwie charakter zobowiązujący i zawiera wytyczne stosowania prawa, a więc stanowi akt o charakterze władczym.

Stąd też uchwała – Stanowisko nr XVI/1/2025 Rady Gminy Raszyn mimo swojej nazwy nie ma wyłącznie charakteru stanowiskowego. Nie posiada również podstawy prawnej nawet dla uchwały tego typu, nie mieści się bowiem w zakresie działania gminy. W ocenie organu nadzoru kwestia utworzenia parku krajobrazowego nie dotyczy spraw o znaczeniu lokalnym. W ustawie o samorządzie gminnym ani też w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego

rangi ustawowej nie ma bowiem przepisu, który uprawniałby radę gminy do podjęcia uchwały w sprawie utworzenia parku krajobrazowego.

Zgodnie z przepisem art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, z późn. zm.), zwanej dalej „u.o.p.”, utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w formie uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części, wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.o.p., wynikające z potrzeb jego ochrony. Na mocy art. 16 ust. 4d u.o.p. utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru może nastąpić również na wniosek rady gminy, na obszarze której park krajobrazowy miałby być utworzony lub powiększony.

Ustawodawca w art. 16 ust. 4 u.o.p. przewidział, że utworzenie parku krajobrazowego, zmiana jego granic lub likwidacja może nastąpić po uzgodnieniu z właściwą radą gminy. Zgodnie z art. 16 ust. 4a u.o.p. uzgodnienia dokonuje się w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), z zastrzeżeniem, że brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały jest uważany za uzgodnienie projektu. Jednocześnie u.o.p. w znaczący sposób ogranicza w tym zakresie swobodę uzgadniania poszczególnych gmin. Na podstawie art. 16 ust. 4b u.o.p. rada gminy może odmówić uzgodnienia projektu uchwały w sprawie parku krajobrazowego wyłącznie w przypadku, gdy przyjęcie tej uchwały prowadziłoby do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń planu ogólnego gminy lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w stopniu nieproporcjonalnym do wartości jakie park krajobrazowy ma chronić. Stosownie do art. 16 ust. 4c u.o.p. rada gminy nie może odmówić uzgodnienia projektu uchwały w sprawie parku krajobrazowego w przypadku, gdy podjęcie tej uchwały jest konsekwencją rekomendacji dotyczącej utworzenia lub powiększenia obszaru parku krajobrazowego zawartej w audycie krajobrazowym, o którym mowa w art. 38a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.).

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie dotyczącym uprawnień rady gminy wynikających z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, znajdują potwierdzenie w judykaturze, w tym m.in. w wyrokach:

- NSA z dnia 12 października 2023 r. sygn. akt III OSK 2177/22, w którym Sąd stwierdził: *„Zatem przepis art. 18 ust. 1 zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (tj. władczym), te bowiem muszą*

znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Upoważnia natomiast radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa.”,

- NSA z dnia 1 lutego 2017 r. sygn. akt I OSK 2779/16, w którym przyjęto: *„W orzecznictwie sądowym wskazuje się przy tym, że to właśnie art. 18 ust. 1 u.s.g. upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, o ile działania te pozostają w granicach zadań gmin przewidzianych w prawie.”,*
- NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 269/11, zgodnie z którym: *„Wynika z tego, że art. 18 ust. 1 u.s.g. daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego. Przepis ten - zdaniem Sądu w obecnym składzie - upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa.”.*

W odróżnieniu od podmiotów prawa prywatnego organy władzy publicznej, co wprost wynika z art. 7 Konstytucji RP, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile podmioty prywatne mogą więc czynić wszystko czego im prawo nie zabrania, o tyle organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które im prawo zezwala. Wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu i zasada praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego. Zakaz wykraczania poza zakres swoich kompetencji odnosi się przy tym do wszelkich form działalności, bez względu na to czy mają one charakter władczy, czy niewładczy, intencyjny, czy konkretny.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały naruszającej istotnie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 16 ust. 3 u.o.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność Stanowiska nr XVI/1/2025 Rady Gminy Raszyn z dnia 30 stycznia 2025 r. dotyczącego przebiegu prac nad utworzeniem Parku Krajobrazowego „Nad Utratą i Raszynką”, 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

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/