

Uchwała Nr
Rady Miejskiej w Grodkowie
z dnia 12.06.2025r

**w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa i podjęcia działań
naprawczych dotyczących uchwały o miejscowym planie zagospodarowania
przestrzennego**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465), w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Rada Miejska w Grodkowie uchwala, co następuje:

§ 1

Rada Miejska w Grodkowie, po zapoznaniu się z dwoma wezwaniami mieszkańców z dnia 31 marca i 6 maja 2025 r. w sprawie naruszenia prawa przez uchwałę Nr XXXV/376/2006 Rady Miejskiej w Grodkowie z dnia 27 września 2006 r. (zmienioną uchwałą Nr XXV/263/08), uznaje zarzuty zawarte w wezwaniach za zasadne, ze względu na:

1. Uchwalenie planu z naruszeniem art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tj. przeznaczenie gruntów rolnych klasy III na cele nierolnicze bez wymaganej zgody ministra właściwego ds. rolnictwa,
2. Brak uzyskania wymaganej opinii izby rolniczej, co narusza art. 11 ust. 5 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
3. Brak jakichkolwiek ograniczeń lokalizacyjnych dla elektrowni wiatrowych, co może skutkować naruszeniem zasady proporcjonalności i ochrony prawa własności mieszkańców,
4. Występowanie analogicznej sytuacji prawnej, która była przedmiotem orzeczenia NSA (II OSK 2215/13) i skutkowało uchyleniem podobnego planu miejscowego obowiązującego w innych miejscowościach Gminy Grodków.

§ 2

Rada Miejska w Grodkowie apeluje do Burmistrza Grodkowa o niezwłoczne zainicjowanie procedury planistycznej, której celem będzie uchylenie lub zmiana obowiązującego planu miejscowego w części, w której narusza on obowiązujące przepisy prawa, oraz o poinformowanie:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu,
- Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Opolu,
- Wojewody Opolskiego

o zamiarze podjęcia działań naprawczych, mogących mieć wpływ na toczące się lub przyszłe postępowania administracyjne.

§ 3

Rada Miejska deklaruje współdziałanie z Burmistrzem w zakresie opracowania nowych rozwiązań planistycznych zgodnych z prawem oraz interesem społecznym mieszkańców.

§ 4

W celu realizacji niniejszej uchwały, Rada Miejska w Grodkowie upoważnia Burmistrza Grodkowa do podejmowania wszelkich niezbędnych działań faktycznych i prawnych zmierzających do usunięcia naruszeń prawa wskazanych w § 1 oraz do przedstawienia Radzie informacji o przebiegu i efektach tych działań.

§ 5

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Waldemar Kwiatkowski
Osiedle Gwelo
Macheta Damian
Dereni Piotr

Przedłożony projekt uchwały opiniuję negatywnie ze względów wskazanych
w opinii pismnej z dnia 10.06.2025r. dot. projektu uchwały Rady Miejskiej
w Grodkowie w sprawie rozpatrzenia wniosku do umiarkowania
prowizji (z wyłączeniem pkt 5 opinii pismnej.).

RADCA PRAWNY

Waga
Agata Wagner
nr wpisu OP-1390

12.06.2025r.

UZASADNIENIE

Do Rady Miejskiej w Grodkowie wpłynęły dwa wezwania mieszkańców, w których podniesiono poważne zarzuty naruszenia prawa przy uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2006 r. dotyczącego niektórych miejscowości Gminy Grodków.

W szczególności wskazano, że uchwała planistyczna naruszała przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ponieważ grunty klasy III zostały przeznaczone na cele nierolnicze bez uzyskania wymaganej zgody ministra właściwego ds. rolnictwa. Dodatkowo nie uzyskano opinii izby rolniczej, co jest obligatoryjne na mocy przepisów art. 11 ust. 5 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu obowiązującym w 2006 r.).

W planie miejscowym zabrakło także jakichkolwiek zapisów ograniczających lokalizację elektrowni wiatrowych, co powoduje realne zagrożenie dla ładu przestrzennego, prawa własności mieszkańców oraz może naruszać zasadę proporcjonalności działań administracyjnych. Obecny plan umożliwia bowiem lokalizowanie turbin wiatrowych bez określenia minimalnych odległości od zabudowy mieszkaniowej czy terenów chronionych.

Uchwała została przyjęta w sposób analogiczny do innej uchwały dotyczącej m.in. miejscowości Kopice, Żelazna i Osiek Grodkowski, która została już prawomocnie uchylona przez sąd administracyjny (NSA, sygn. II OSK 2215/13) właśnie z powodu podobnych uchybień proceduralnych, w szczególności braku wymaganych zgód i opinii.

Rada Miejska podejmując niniejszą uchwałę, nie rozstrzyga o zmianie planu – co należy do kompetencji burmistrza – lecz wzywa do niezwłocznego podjęcia działań naprawczych, które mogą przywrócić zgodność planu miejscowego z przepisami prawa. Jednocześnie Rada wyraża wolę współdziałania w procesie ponownego planowania przestrzennego, które zabezpieczy zarówno interes publiczny, jak i prawa mieszkańców.

Działanie to stanowi wyraz odpowiedzialności samorządu za skutki prawne uchwał planistycznych i ma na celu ułatwienie mieszkańcom dochodzenia ich racji przed sądami administracyjnymi oraz uniknięcie ewentualnych roszczeń związanych z bezprawnymi inwestycjami.

Waldemar Kwiatkowski
Osada Leśna
Macheta Damian
Deser Piotr

Opinia prawna

dot. projektu uchwały w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa

Co do przedłożonego projektu uchwały opiniujący wyrażają **negatywne** stanowisko:

- 1) w przypadku uznania zasadności wezwania do usunięcia naruszenia prawa, należy przygotować projekt zmiany uchwały zgodnie z intencją wnioskujących.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”. W brzmieniu obowiązującym do dnia 01.06.2017 r. powołany art. 101 ust. 1 ustawy wskazywał, że „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”. Zmiana brzmienia art. 101 ust. 1 ustawy wynika z ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935), która w przepisach przejściowych (art. 17 ust. 2) stanowi, że znowelizowane przepisy ustawy gminnej (w tym art. 101) mają zastosowanie do „aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie przedmiotowej ustawy nowelizacyjnej”, czyli po dniu 01.06.2017 r., a zatem w przypadku uchwał planistycznych podjętych do dnia 01.06.2017 r. (podjętych, tj. data wejścia w życie może być nawet późniejsza) skargę do sądu administracyjnego można wnieść dopiero po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa (art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi- w brzmieniu do dnia 01.06.2017 r.).

W przypadku wezwania do usunięcia naruszenia prawa można:

- a) nie udzielać odpowiedzi na wezwanie do usunięcia prawa (przepisy bowiem nie formułują takiego obowiązku),
- b) odmówić uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa ze wskazaniem szczegółowego uzasadnienia w odniesieniu do zarzutów skarżącego,
- c) uwzględnić wezwanie w całości poprzez dokonanie zmiany przedmiotowej uchwały.

Uwzględnienie wezwania winno skutkować zmianą zapisów uchwały planistycznej zgodnie z intencją wnioskujących, a do tego niezbędna jest procedura zmiany planu. Termin 30/60 dni na usunięcie naruszenia prawa w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest trudny do zachowania z uwagi na specyfikę i terminy procedury planistycznej. Zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130) „zmiana planu ogólnego lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane” (tryb został określony w art. 14-20 ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym). Uchylenie całości lub części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego możliwe jest jedynie w takim trybie, w jakim następuje uchwalenie planu. Uchylenie planu jest bowiem traktowane jak jego zmiana, dlatego też niezbędne jest zastosowanie procedury stosowanej przy uchwalaniu planu.

Podjęcie przez radę gminy uchwały o uchyleniu całości lub części planu miejscowego, bez przeprowadzenia całej procedury planistycznej, skutkowałoby nieważnością takiej uchwały.

- 2) każde z wezwań powinno być rozpatrywane przez organ indywidualnie z uwagi na konieczność dokonania analizy przesłanek określonych w art. 101 ust. 1 ustawy (w brzmieniu do dnia 01.06.2017 r.). Dodatkowo należy wskazać należy, że w trzech przypadkach zostały wniesione skargi do WSA w Opolu, które są obecnie procedowane.
- 3) treść projektu uchwały (§ 2) wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm). Wskazany przepis stanowi, iż *„Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.”* Przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania uchwał określających kierunki działania wójta w sprawach należących do właściwości tego organu. Uchwała rady w powyższym zakresie winna mieć jednak wyłącznie charakter programowy (intencyjny) i nie może przesądzać w jaki sposób i w jakich formach konkretne działanie ma być przez wójta podejmowane. Rada gminy nie może zatem nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań czy zachowań, ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy.

W tym miejscu należy podkreślić, iż przepisy art. 15 ust. 1 i art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie rozdzielają funkcje rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przyznając radzie funkcje stanowiące i kontrolne, zaś wójtowi funkcje wykonawcze. Rozdzielenie funkcji organu stanowiącego i wykonawczego oznacza, brak uprawnienia do wkraczania w każdą z tych sfer bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Organ wykonawczy zatem, niezależnie od uprawnień ustawowych rady, posiada sprecyzowany ustawowo i statutowo zakres kompetencji, w które organ stanowiący nie może wkraczać. Jedynym bowiem przepisem ustawy o samorządzie gminnym uprawniającym do wpływania przez radę na czynności organu wykonawczego jest art. 18 ust. 2 pkt 2, niemniej przepis ten zezwala radzie jedynie na stanowienie o kierunkach działania wójta,

a więc do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wyłącznie wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez burmistrza podejmowane.

Opiniujący wskazuje, iż powyżej prezentowane stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądowym (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11.08.2011 r., II OSK 925/11, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19.09.2015 r., II GSK 3514/15, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26.09.2016 r., II GSK 2061/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26.11.2009 r., II Sa/Op 356/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 10.11.2010 r., II Sa/Bd 1200/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30.08.2013 r., II Sa/Łd 627/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 14.11.2018 r., II Sa/Bk 586/18).

Rada Miejska w Grodkowie nie posiada zatem kompetencji do zobowiązania organu wykonawczego do wszczęcia procedury uchylecia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz informowania innych organów o podjętych działaniach. Na marginesie należy jedynie wskazać, że Rada Miejska w Grodkowie posiada samodzielne uprawnienia do zainicjowania procedury planistycznej.

Wobec powyższego w razie podjęcia przez Radę Miejską w Grodkowie uchwały o treści określonej w projekcie istnieje ryzyko, że zostanie ona wyeliminowana z obrotu prawnego przez organ nadzoru.

- 4) Projekt uchwały nie zawiera upoważnienia do wykonania uchwały.
- 5) Projekt uchwały nie został podpisany.

RADCA PRAWNY

Agnieszka Dębicka-Krzyśków
nr wpisu OP-707/2005

RADCA PRAWNY

Agata Wagner
nr wpisu OP-1390