

Druk Nr 1/41

wz WÓJTA
mgr Anna Kwiek-Jodłowska
Zastępca Wójta

Projekt

z dnia 28 lipca 2023 r.

Zatwierdzony przez*Wójta*.....

**UCHWAŁA NR
RADY GMINY GÓRZYCA**

z dnia 4 sierpnia 2023 r.

w sprawie rozpatrzenia petycji z dnia 22 maja 2023 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 15, art. 18b ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) oraz art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r., poz. 870) Rada Gminy Górzycy uchwala, co następuje:

§ 1. Po rozpatrzeniu petycji, złożonej w dniu 22 maja 2023 r. w sprawie nie określania gruntów położonych w m. Laski lubuskie jako terenów produkcyjno-usługowych związanych z produkcją zielonego wodoru oraz farmami fotowoltaicznymi i pozostawienia dotychczasowej funkcji gruntów jako terenów rolnych, oraz po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, Rada Gminy w Górzycy postanawia nie uwzględnić petycji z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy w Górzycy, zobowiązując go jednocześnie do poinformowania adresata o sposobie załatwienia petycji.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 22 maja 2023 r. do Rady Gminy Górzycy wpłynęło pismo 5 mieszkańców miejscowości Laski Lubuskie zatytułowane "PETYCJA". W piśmie tym jako podstawę prawną powołano art. 4 ust. 1 UP. Zawnioskowano o nadanie petycji biegu i przedłożenie jej radnym do procedowania. Z treści petycji wynika, że ma ona związek z uchwaleniem przez Radę Gminy Górzycy w dniu 30 grudnia 2022 r. uchwały w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy i dopuszczoną wówczas zmianą funkcji gruntów rolnych na funkcję usługowo-przemysłową z możliwością urządzenia zespołu elektrowni fotowoltaicznych oraz urządzeń do produkcji zielonego wodoru. Z petycji wynika prośba, aby przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Laski Lubuskie radni nie określali przeznaczenia gruntów położonych w tej miejscowości, jako terenów produkcyjno-usługowych związanych z produkcją zielonego wodoru oraz farmami fotowoltaicznymi, a pozostawili dotychczasową funkcję gruntów jako terenów rolnych. W uzasadnieniu petycji wskazano, że *"(...) niniejsza petycja ma charakter intencyjny - zmierza do zobligowania Rady do niepodejmowania uchwały, która prowadziłaby do zmiany funkcji gruntów w obrębie sołectwa"*.

Dnia 25 maja 2023 r. przed sesją Rady Gminy Górzycy radni otrzymali przedmiotową petycję. Tego dnia Rada Gminy Górzycy przyjęła Uchwałę nr XLIX.272.2023 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Górzycy dla terenów położonych w rejonie miejscowości Laski Lubuskie.

Petycja została przedłożona Komisji Skarg, Wniosków i Petycji do jej przeanalizowania i zaopiniowania. Komisja mając na uwadze rozpoczętą procedurę planistyczną dla terenów objętych petycją, wyraziła opinię (opinia z dnia 14 czerwca 2023 r.), że przedmiotowe pismo należy przekazać według właściwości kompetencyjnej do Wójta Gminy Górzycy jako organu właściwego do opracowania projektu miejscowego planu.

W związku z wątpliwościami jak należy procedować pismo z dnia 22 maja 2023 r. zostało ono przekazane do Kancelarii Ziemi & Partners w celu przygotowania opinii prawnej.

Dnia 21 lipca 2023 r. wpłynęła opinia prawna przygotowana przez radcę prawnego Edytę Wielańczyk-Grzelak oraz radcę prawnego Agatę Legat z Kancelarii Ziemi & Partners. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Górzycy w oparciu o w.w. opinię przygotowała swoją opinię oraz projekt uchwały w sprawie rozpatrzenia petycji z dnia 22 maja 2023 r.

W ocenie Autorów Opinii prawnej nie jest *"właściwe stanowisko, iż Petycję mieszkańców miejscowości Laski Lubuskie należy potraktować jako wniosek do*

przyszłego projektu planu miejscowego i według właściwości kompetencyjnej przekazać do dalszego rozpatrzenia przez Wójta Gminy Górzycy. Nie jest to tym bardziej uzasadnione, że w dacie wnoszenia Petycji procedura planistyczna nie była jeszcze rozpoczęta (uchwałę intencyjną podjęto 3 dni po wpływie Petycji do rady) a tymczasem w art. 17 pkt 1 UPZP mowa jest o wnioskach składanych po wszczęciu procedury dotyczącej uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. (...)

W konsekwencji - skoro Rada Gminy Górzycy, pomimo, iż zapoznała się z treścią Petycji podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego w m. Laski Lubuskie, powinna konsekwentnie podjąć uchwałę w przedmiocie rozpatrzenia Petycji i nie uwzględniać Petycji. (...) rada nie może zobowiązać się do niepodejmowania uchwały, która prowadziłaby do zmiany funkcji gruntów w obrębie sołectwa. Ostateczny kształt przyjmowanego przez radę gminy planu miejscowego jest wypadkową wielu czynników (w tym zwłaszcza wniosków składanych do projektu planu, opinii i uzgodnień dokonywanych z innymi organami, uwag składanych przez interesariuszy). Wyraźną wolą ustawodawcy było przyznanie radom gmin uprawnienia do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (aktów prawa miejscowego), przy jednoczesnym obowiązku przestrzegania ściśle określonych reguł stanowienia prawa w tym zakresie. Proces legislacyjny przy stanowieniu przepisów gminnych, jakie są zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a więc tzw. procedura planistyczna jest rygorystycznie uregulowany w UPZP, a organy mają obowiązek przestrzegać poszczególnych etapów stanowienia tego prawa i działać w granicach przyznanych im kompetencji. Dopiero po przedstawieniu radzie projektu planu miejscowego w ostatecznym kształcie wraz z listą nieuwzględnionych przez wójta uwag do projektu, przeprowadzone zostanie głosowanie nad nieuwzględnionymi uwagami, a finalnie podjęta zostanie przez radę decyzja o uchwaleniu planu miejscowego lub jego odrzuceniu."

Rada Gminy Górzycy uchwalając dnia 25 maja 2023 r. Uchwałę nr XLIX.272.2023 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Górzycy dla terenów położonych w rejonie miejscowości Laski Lubuskie wyraziła swoją wolę przystąpienia do przygotowania projektu mpzp. Rada Gminy Górzycy na tym etapie procedowania nie widzi powodów, by wycofać się z rozpoczętej procedury planistycznej. Dopiero po przedstawieniu radzie projektu planu miejscowego w ostatecznym kształcie wraz z listą nieuwzględnionych przez wójta uwag do projektu, przeprowadzone zostanie głosowanie nad nieuwzględnionymi uwagami, a finalnie podjęta zostanie przez radę decyzja o uchwaleniu bądź odrzuceniu planu miejscowego. Należy podkreślić, że zarówno autorzy petycji jak i pozostali mieszkańcy m. Laski Lubuskie mają prawo złożyć wnioski do projektu planu

miejscowego zgodnie z terminami określonymi w obwieszczeniu o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, a następnie brać udział w dyskusji publicznej i w wyznaczonym terminie wnieść uwagi.

Organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego są organami kolegialnymi, a zatem jedyną formą prawną, w której rada może się wypowiedzieć w przedmiocie petycji, jest uchwała.

Mając powyższe na uwadze podjęcie niniejszej uchwały jest uzasadnione.

Pouczenie:

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach, sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Opinia

Projekt uchwały zgodny jest pod względem
formalno-prawnym. Należy po podpisaniu
uchwały załącznikami indywidualnymi
każdego z autorów petycji o jej podpisie.
G-a, 31.07.2023

Sprawdzono pod względem
formalno-prawnym

RADCA PRAWNY
mgr Ryszard Konieczny

WPLYNEŁO
do Urzędu Gminy w Górzycy

2023 -07- 25 72456

ilość załączników, nr rejestru
Podpis *G. Markowski*

G. Markowski
Sehter
Wójt

OPINIA PRAWNA

w przedmiocie oceny, jak należy procedować pismo z dnia 22 maja 2023 r.
skierowane do Rady Gminy Górzycy przez mieszkańców miejscowości Laski
Lubuskie

Dr Krystian Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna sp. k.
ul. Strusia 10, 60-711 Poznań

Poznań, dnia 21 lipca 2023 r.

I. Zleceniodawca

Opinia została sporządzona na zlecenie Gminy Górzycy przez radcę prawnego Edytę Wieleńczyk-Grzelak oraz radcę prawnego Agatę Legat, partnera w Dr Krystian Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna sp. k. w Poznaniu [dalej jako: „Opiniujący”].

II. Przedmiot Opinii

Przedmiotem niniejszej opinii [dalej: „Opinia”] jest udzielenie odpowiedzi na pytanie Zleceniodawcy, jak należy procedować pismo z dnia 22 maja 2023 r. skierowane do Rady Gminy Górzycy przez mieszkańców miejscowości Laski Lubuskie oraz czy prawidłowe jest stanowisko Komisji Skarg Wniosków i Petycji Rady Gminy Górzycy, że przedmiotowe pismo należy przekazać według właściwości kompetencyjnej do Wójta Gminy Górzycy jako organu właściwego do opracowania projektu palny miejscowego.

III. Podstawa prawna

Niniejszą Opinię przygotowano, uwzględniając następujące akty prawne:

1. ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. *o petycjach* (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870), dalej jako: „UP”;
2. ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.), dalej jako: „KPA”;
3. ustawę z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977), dalej jako: „UPZP”;

IV. Zastrzeżenia

Wszelkie poczynione w Opinii rozważania i ustalenia opierają się na przekazanych Zleceniobiorcy przez Zleceniodawcę informacjach i dokumentach.

Argumentacja zawarta w treści Opinii stanowi wyłącznie uzasadnienie tez i wniosków wynikających bezpośrednio z przedmiotu Opinii i nie powinna być oceniana i powoływana w oderwaniu od całości treści Opinii, w szczególności w kontekście próby dokonania odpowiedzi na ewentualne pytania dodatkowe Zleceniodawcy.

V. Stan faktyczny

Opinię sporządzono z uwzględnieniem dokumentów, udostępnionych Opiniującym przez Zleceniodawcę.

W dniu **22 maja 2023 r.** do Rady Gminy Górzycy wpłynęło pismo mieszkańców miejscowości Laski Lubuskie zatytułowane „PETYCJA” (dalej także jako: Petycja). W piśmie tym jako podstawę prawną powołano art. 4 ust. 1 UP. Zawnioskowano o nadanie Petycji biegu i przedłożenie jej radnym do procedowania. Z treści Petycji wynika, iż ma ona związek z uchwaleniem przez Radę Gminy Górzycy w dniu 30 grudnia 2022 r. uchwały w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy i dopuszczoną wówczas zmianą funkcji gruntów rolnych na funkcję usługowo-przemysłową z możliwością urządzenia zespołu elektrowni fotowoltaicznych oraz urządzeń do produkcji zielonego wodoru. Z Petycji wynika prośba, aby przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Laski Lubuskie Radni nie określali przeznaczenia gruntów położonych w tej miejscowości, jako terenów produkcyjno-usługowych związanych z produkcją zielonego wodoru oraz farmami fotowoltaicznymi, lecz pozostawili dotychczasową funkcję gruntów jako terenów rolnych. Co więcej, w uzasadnieniu Petycji wskazano, że „(...) niniejsza petycja ma charakter intencyjny – zmierza do zobligowania Rady do niepodejmowania uchwały, która prowadziłaby do zmiany funkcji gruntów w obrębie sołectwa”. Intencję Autorów Petycji najlepiej oddaje ostatni akapit pisma i słowa: „(...) nie chcemy tej inwestycji w naszym obrębie”.

Dnia **25 maja 2023 r.** przed sesją Rady Gminy Górzycy radni otrzymali przedmiotową Petycję. Tego dnia Rada Gminy Górzycy przyjęła uchwałę NR XLIX.272.2023 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Górzycy dla terenów położonych w rejonie miejscowości Laski Lubuskie.

Mając na uwadze rozpoczętą procedurę planistyczną dla terenów objętych Petycją, Komisja Skarg Wniosków i Petycji, która otrzymała pismo mieszkańców w celu zaopiniowania, przedstawiła swoje stanowisko, że przedmiotowe pismo należy przekazać według właściwości kompetencyjnej do Wójta Gminy Górzycy jako organu właściwego do opracowania projektu planu miejscowego.

W zaistniałych uwarunkowaniach faktycznych i prawnych Zleceniodawca powziął wątpliwość, jak należy procedować pismo z dnia 22 maja 2023 r. skierowane do Rady Gminy Górzycy przez mieszkańców miejscowości Laski Lubuskie oraz czy prawidłowe jest stanowisko Komisji Skarg Wniosków i Petycji Rady Gminy Górzycy, że przedmiotowe pismo należy przekazać według właściwości kompetencyjnej do Wójta Gminy Górzycy.

VI. Tezy

1. Autorzy Petycji z jednej strony zwracają się do rady, by przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Laski Lubuskie Radni nie określała przeznaczenia gruntów położonych w tej miejscowości, jako terenów produkcyjno-usługowych, związanych z produkcją zielonego wodoru oraz farmami fotowoltaicznymi, lecz pozostawiła dotychczasową funkcję gruntów jako terenów rolnych. Z drugiej jednak strony wskazują, iż ich Petycja **zmierza do zobligowania Rady do niepodjęcia uchwały, która prowadziłaby do zmiany funkcji gruntów w obrębie sołectwa**, gdyż nie chcą ww. inwestycji w ich obrębie. W ocenie Autorów opinii, wyjaśniając treść żądania sformułowanego w Petycji mieszkańców miejscowości Laski Lubuskie **należy wziąć pod uwagę moment, w jakim Petycję złożono** – miało to miejsce po uchwaleniu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Górzycy, a przed podjęciem przez radę gminy uchwały o przystąpieniu planu miejscowego dla tego rejonu.
2. Nie jest zatem właściwe stanowisko, iż Petycję tę należy potraktować jako wniosek do przyszłego projektu planu miejscowego i według właściwości kompetencyjnej przekazać do dalszego rozpatrzenia przez Wójta Gminy Górzycy zwłaszcza z tego względu, że **w dacie wnoszenia Petycji procedura planistyczna w sprawie planu miejscowego dla miejscowości Laski Lubuskie nie była jeszcze rozpoczęta** (uchwałę intencyjną podjęto 3 dni po wpływie Petycji do Rady Gminy Górzycy). W tych okolicznościach, w ocenie Autorów Opinii biorąc pod uwagę treść żądania wynikającego z Petycji uznać trzeba, że organem właściwym do rozpatrzenia Petycji jest rada gminy, która jest organem ustawowo odpowiedzialnym zarówno

za zainicjowanie procedury planistycznej jak i za uchwalanie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego.

3. Rada Gminy Górzycy powinna zatem podjąć uchwałę w sprawie rozpatrzenia petycji mieszkańców m. Laski Lubuskie z dnia 22 maja 2023 r. Skoro jednak Rada, pomimo, iż zapoznała się z treścią Petycji podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego w m. Laski Lubuskie, powinna konsekwentnie podjąć uchwałę w przedmiocie nie uwzględnienia Petycji mieszkańców. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia stanowiącym załącznik do uchwały rady należałoby argumentować, iż rada nie widzi powodów, by wycofać się z rozpoczętej procedury planistycznej. Należałoby również wskazać, że rada nie może się zobowiązać do niepodejmowania uchwały, która prowadziłaby do zmiany funkcji gruntów w obrębie sołectwa. Ostateczny kształt przyjmowanego przez radę gminy planu miejscowego dla tego terenu będzie wypadkową wielu czynników (w tym zwłaszcza wniosków składanych do projektu planu, opinii i uzgodnień dokonywanych z innymi organami, uwag składanych przez interesariuszy). Wyraźną wolą ustawodawcy było przyznanie radom gmin uprawnienia do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (aktów prawa miejscowego), przy jednoczesnym nałożeniu obowiązku przestrzegania ściśle określonych reguł stanowienia prawa w tym zakresie. Proces legislacyjny przy stanowieniu przepisów gminnych, jakie są zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a więc tzw. procedura planistyczna, jest rygorystycznie uregulowany w UPZP, a organy mają obowiązek przestrzegać poszczególnych etapów stanowienia tego prawa i działać w granicach przyznanych im kompetencji. Należałoby wskazać autorom Petycji, że dopiero po przedstawieniu radzie projektu planu miejscowego w ostatecznym kształcie wraz z listą nieuwzględnionych przez wójta uwag do projektu, przeprowadzone zostanie głosowanie nad nieuwzględnionymi uwagami, a finalnie podjęta zostanie przez radę decyzja o uchwaleniu planu miejscowego albo jego odrzuceniu. W zawiadomieniu o sposobie załatwienia Petycji warto jej autorów poinformować również, iż mogą wziąć czynny udział w procedurze planistycznej i na obecnym etapie mają prawo złożyć wnioski (nie UWAGI) do projektu planu miejscowego w terminie wskazanym w obwieszczeniu o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego,

a następnie uczestniczyć w dyskusji publicznej i w wyznaczonym terminie wnieść uwagi.

VII. Analiza prawna

Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa. Ustawą tą jest ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

W orzecznictwie zapadłym na gruncie tej ustawy wskazuje się, że *„W klasyfikacji konstytucyjnej petycja została przypisana do katalogu praw politycznych. Jest ona odrębnym środkiem prawnym gwarantującym jednostce możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem, kształtowaniu jego polityki i sprawowaniu kontroli obywatelskiej nad sferą publiczną. Zauważyć należy jednak, że petycja jest środkiem prawnym o charakterze postulatywnym, nie inicjującym ogólnego postępowania administracyjnego. Prawo petycji nie obejmuje również możliwości inicjowania postępowań sądowych”*.¹

Zgodnie z art. 2 ust. 1 UP petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, zwaną dalej "podmiotem wnoszącym petycję", do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Stosownie do ust. 3 przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności:

- zmiany przepisów prawa,
- podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości

¹ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 1.06.2023 r., II SAB/Wr 118/23 (orzeczenie nieprawomocne), LEX nr 3564005.

wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego,
mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Na podstawie art. 3 UP o tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna.

Zgodnie z art. 6. ust. 1 adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję. Jeżeli petycja dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne podmioty, adresat petycji rozpatruje ją w zakresie należącym do jego właściwości oraz przekazuje ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie, o którym mowa w ust. 1, do pozostałych właściwych podmiotów, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję (ust. 2).

Przepisy przewidują możliwość uzupełnienia petycji - podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji wzywa, w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, podmiot wnoszący petycję do uzupełnienia lub **wyjaśnienia treści petycji** w terminie 14 dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona, nie będzie rozpatrzona.

Informację o wniesieniu petycji zamieszcza się na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego (art. 8) i niezwłocznie się ją aktualizuje o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięganych opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji.

Na podstawie art. 9 ust. 2 UP **petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ.** Co do zasady petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia (art. 10 ust. 1 UP).

Rozpatrzenie petycji następuje w formie **zawiadomienia**. Zgodnie z art. 13 ust. 1 podmiot rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Ust. 2 stanowi, iż sposób załatwienia petycji **nie może być przedmiotem skargi**. Na podstawie art. 15 UP w zakresie nieuregulowanym w ustawie do petycji stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z

dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 oraz z 2018 r. poz. 149 i 650).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, w pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że Petycja mieszkańców miejscowości Laski Lubuskie pod względem formalno-prawnym spełnia wymagania stawiane przez UP. Przez pryzmat przytoczonych wyżej przepisów analizy wymagają w ocenie Opiniujących następujące kwestie:

- czy wymagane jest wyjaśnienie treści Petycji złożonej do Rady Gminy Górzycy i zwrócenie się do podmiotów ją wnoszących o jej doprecyzowanie?
- czy przedmiot Petycji, żądanie z niej wynikające mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji, a więc Rady Gminy Górzycy, czy też petycję należy przekazać według właściwości Wójtowi Gminy Górzycy;
- w jakiej formie powinno nastąpić rozpatrzenie Petycji?

Odpowiadając na tak postawione pytania, w pierwszej kolejności wskazać trzeba, że w ocenie Opiniujących nie jest potrzebne zwrócenie się do podmiotów wnoszących Petycję o jej doprecyzowanie (wyjaśnienie jej treści). Jasno można z niej wywnioskować, że autorzy żądają, by Rada Gminy Górzycy nie podejmowała uchwały, która prowadziłaby do zmiany funkcji gruntów w obrębie ich sołectwa, gdyż nie chcą w swoim rejonie inwestycji związanych z produkcją zielonego wodoru oraz farmami fotowoltaicznymi.

Można przyjąć szerokie rozumienie oczekiwań autorów Petycji i uznać, iż oczekiwali oni, by rada gminy nie podejmowała już uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego dla interesującego ich rejonu, która jest aktem otwierającym procedurę planistyczną, mogącą prowadzić do zmiany funkcji określonych terenów - sama uchwała intencyjna nie przesądza jeszcze w żaden sposób o przeznaczeniu nieruchomości, ale jest pierwszym krokiem w tym właśnie, niechcianym przez autorów Petycji kierunku. Istotne znaczenie ma zatem fakt, że Rada Gminy Górzycy, 3 dni po wpływie Petycji do Rady i po zapoznaniu się przez radnych z jej treścią, podjęła dnia 25 maja 2023 r. (uchwała NR XLIX.272.2023 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Górzycy dla terenów położonych w rejonie miejscowości

Laski Lubuskie - dalej tzw. uchwała intencyjna). Jak wynika z uzasadnienia ww. uchwały intencyjnej: *„Celem opracowania miejscowego planu przestrzennego Gminy Górzycza dla terenów położonych w rejonie miejscowości Laski Lubuskie będzie m. in. sporządzenie ustaleń dla poszczególnych terenów funkcjonalnych, w tym związanych z produkcją zielonego wodoru wraz z infrastrukturą towarzyszącą i dopuszczeniem lokalizacji zespołów elektrowni fotowoltaicznych, na podstawie wymogów obowiązującego ustawodawstwa oraz wytycznych gminnych dokumentów strategicznych i planistycznych”*.

W orzecznictwie podkreśla się, że uchwała inicjująca procedurę planistyczną ma charakter wewnętrzny i wiąże tylko organ wykonawczy gminy, który jest zobowiązany do podjęcia dalszych działań zmierzających do uchwalenia planu miejscowego². Uchwała intencyjna jest wyrazem tego, że rada gminy ma stanowczy zamiar ustalenia zasad zagospodarowania przestrzennego na danym terenie, w formie aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i w tym celu wszczyna stosowne postępowanie. Jest zatem pierwszym elementem procedury planistycznej, uruchamiającym kolejne jej etapy. NSA podkreśla, że *„Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, a jej rolą jest zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie - na załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu. Zadaniem uchwały uruchamiającej postępowanie w tym przedmiocie jest jednoznaczne wskazanie terenu, do którego odnosi się uchwała i następująca po niej procedura. Integralną częścią uchwały, o której mowa w art. 14 ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Właściciele nieruchomości muszą mieć realną możliwość sprawdzenia, czy ich nieruchomość będzie lub nie będzie objęta planem. Od objęcia danych nieruchomości planem zależna jest możliwość realnej obrony własnych uzasadnionych interesów prawnych tych podmiotów.”*³

Tak długo zatem jak długo uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego dla określonego w niej obszaru pozostaje w obrocie prawnym,

² Por. postanowienie NSA z dnia 03 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2593/19, CBOSA.

³ Ibidem.

przesądza ona, iż dalsze czynności prowadzone w kierunku zarównu sporządzenia, jak i podjęcia uchwały w sprawie planu są celowe (zasadne)⁴.

W sytuacji jednak, gdy dla określonego terenu nie ma obowiązku ustawowego sporządzenia planu miejscowego⁵, oczywistym jest, iż rada gminy może zdecydować, iż z pożytkiem dla wspólnoty samorządowej będzie odstępnie w określonych, uzasadnionych okolicznościach od kontynuowania zainicjowanej procedury planistycznej. To rada gminy posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach wszczętej procedury planistycznej. W szczególności **rada gminy może zatem w toku prac planistycznych w miarę potrzeby dokonywać zmian co do obszaru objętego przyszłym planem, a nawet jeśli uzna to za konieczne, przerwać procedurę sporządzania planu i wycofać się z inicjatywy planistycznej**⁶. Co istotne zmian w ustaleniach dotyczących sporządzania planu miejscowego oraz obszaru i granic obszaru objętego przystąpieniem do sporządzania planu może dokonać **wyłącznie rada gminy, w drodze uchwały zmieniającej uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego lub przez uchylenie tej uchwały**. Podkreśla się, że działań tych nie może podjąć organ wykonawczy gminy w gestii którego leży sporządzenie projektu planu miejscowego, gdyż stanowiłoby to naruszenie właściwości organów, o których mowa w art. 28 UPZP⁷.

Uchwała intencyjna podjęta przez Radę Gminy Górzycy dnia 25 maja br. spowodowała zatem otwarcie procedury planistycznej zmierzającej do uchwalenia planu miejscowego dla terenu wskazanego w tejże uchwale. Do zmiany funkcji gruntów w danym rejonie prowadzić będzie jednak dopiero uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do podjęcia której właściwa jest również rada gminy.

Biorąc pod uwagę treść żądania wynikającego z Petycji uznać trzeba, że podmioty wnoszące Petycję właściwie wskazały jej adresata – zwróciły się do rady gminy, która jest organem ustawowo odpowiedzialnym zarówno za

⁴ A. Plucińska-Filipowicz, Komentarz do art. 14 SIP Lex.

⁵ W obecnym stanie prawnym dla określonych w studium obszarów pod lokalizację wielkopowierzchniowych obiektów handlowych nie ma obowiązku przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego. Pomimo zatem, że obszar objęty uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia MPZP Łukasiewicza II jest obszarem przewidzianym w Studium dla Wołomina pod lokalizację wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, a tym samym został wskazany w tymże akcie jako obszar objęty obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego na podstawie przepisów odrębnych, nie jest obecnie obszarem objętym obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

zainicjowanie procedury planistycznej jak i wreszcie uchwalanie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego.

W ocenie Autorów Opinii nie jest zatem właściwe stanowisko, iż Petycję mieszkańców miejscowości Laski Lubuskie należy potraktować jako wniosek do przyszłego projektu planu miejscowego i według właściwości kompetencyjnej przekazać do dalszego rozpatrzenia przez Wójta Gminy Górzycy. **Nie jest to tym bardziej uzasadnione, że w dacie wnoszenia Petycji procedura planistyczna nie była jeszcze rozpoczęta (uchwałę intencyjną podjęto 3 dni po wpływie Petycji do rady)**, a tymczasem w art. 17 pkt 1 UPZP mowa jest o wnioskach składanych po wszczęciu procedury dotyczącej uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Na ten aspekt zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu w postanowieniu z dnia 1.06.2023 r., sygn. akt II SAB/Wr 118/23 (orzeczenie nieprawomocne), LEX nr 3564005: *„Pisma z 2 listopada 2022 r. nie można było potraktować również jako wniosku, o którym mowa w art. 11 pkt 1 u.p.z.p. czy w art. 17 pkt 1 u.p.z.p., gdyż w przepisach tych mowa jest o wnioskach składanych po wszczęciu procedury dotyczącej uchwalenia lub zmiany studium czy planu miejscowego, a w tej sprawie taka procedura nie została wszczęta”*.

Wracając do kwestii organu właściwego do rozpatrzenia Petycji wskazać trzeba, że wójt jest organem umocowanym ustawowo do sporządzenia projektu planu miejscowego po podjęciu przez radę uchwały w sprawie przystąpienia do jego sporządzenia, lecz ostatecznie uchwalenia planu dokonuje rada gminy. Jak już wyżej wspomniano, to rada gminy posiada również w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach wszczętej procedury planistycznej. Z tego względu w ocenie Opiniujących rozstrzygnięcie Petycji leży w gestii Rady Gminy Górzycy. Co do formy rozstrzygnięcia, w orzecznictwie za ugruntowany należy uznać pogląd, iż rozstrzygnięcie powinno przybrać formę uchwały rady gminy (formą w jakiej organ kolegialny wyraża swoją wolę jest uchwała). Na ten aspekt zwrócił uwagę WSA w Warszawie w wyroku z dnia 27.05.2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1369/20, LEX nr 3279960. Sąd wskazał, że skoro organem właściwym do rozpatrzenia petycji jest Rada m.st. Warszawy to działania określone w ww. przepisach mogą nastąpić tylko w formie uchwały Rady m.st. Warszawy, a nie czynności Przewodniczącego Rady.

W konsekwencji – skoro Rada Gminy Górzycy, pomimo, iż zapoznała się z treścią Petycji podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego w m. Laski Lubuskie, powinna konsekwentnie podjąć uchwałę w przedmiocie

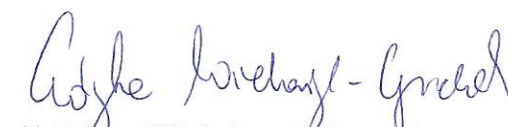
rozpatrzenia Petycji i nie uwzględnić Petycji. O podjętej uchwale należy zawiadomić Autorów Petycji. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia stanowiącym załącznik do uchwały rady należałoby wówczas argumentować, iż rada nie widzi powodów, by wycofać się z rozpoczętej procedury planistycznej. Należałoby również wskazać, że **rada nie może się zobowiązać do niepodejmowania uchwały**, która prowadziłaby do zmiany funkcji gruntów w obrębie sołectwa. Ostateczny kształt przyjmowanego przez radę gminy planu miejscowego jest wypadkową wielu czynników (w tym zwłaszcza wniosków składanych do projektu planu, opinii i uzgodnień dokonywanych z innymi organami, uwag składanych przez interesariuszy). Wyrażną wolą ustawodawcy było przyznanie radom gmin uprawnienia do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (aktów prawa miejscowego), przy jednoczesnym nałożeniu obowiązku przestrzegania ściśle określonych reguł stanowienia prawa w tym zakresie. Proces legislacyjny przy stanowieniu przepisów gminnych, jakie są zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a więc tzw. procedura planistyczna jest **rygorystycznie uregulowany w UPZP**, a organy mają obowiązek przestrzegać poszczególnych etapów stanowienia tego prawa i działać w granicach przyznanych im kompetencji. Dopiero po przedstawieniu radzie projektu planu miejscowego w ostatecznym kształcie wraz z listą nieuwzględnionych przez wójta uwag do projektu, przeprowadzone zostanie głosowanie nad nieuwzględnionymi uwagami, a finalnie podjęta zostanie przez radę decyzja o uchwaleniu planu miejscowego lub jego odrzuceniu. W zawiadomieniu o sposobie załatwienia petycji warto jej autorów poinformować, iż mogą wziąć czynny udział w procedurze planistycznej i na obecnym etapie mają prawo złożyć wnioski (nie UWAGI) do projektu planu miejscowego w terminie wskazanym w obwieszczeniu o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, a następnie uczestniczyć w dyskusji publicznej i w wyznaczonym terminie wnieść uwagi.

Jak wynika z wyżej przytoczonych przepisów ustawy o petycjach, rozpatrzenie petycji nie następuje drogą decyzji, lecz czynności materialno-technicznej, tj. zawiadomienia, które nie ma charakteru aktu administracyjnego władczo rozstrzygającego o prawach i obowiązkach jednostki wynikających z przepisów prawa administracyjnego i nie ulega wątpliwości, że nie podlega kognicji sądu administracyjnego⁸. Co więcej, dotyczy to również sytuacji, gdy samo rozpatrzenie petycji następuje w formie uchwały organu kolegialnego. Podobnie

⁸ Postanowienie WSA w Łodzi z 30.03.2023 r., III SA/Łd 147/23, LEX nr 3513840 (orzeczenie nieprawomocne). Postanowienie WSA w Gliwicach z 10.02.2023 r., III SA/GI 910/22, LEX nr 3486232.

niezaskarżalna jest uchwała organu kolegialnego o przekazaniu petycji według właściwości. Jak zaakcentował WSA w Łodzi w postanowieniu z dnia 19.04.2021 r., sygn. akt II SA/Łd 909/20, LEX nr 3169400 „(...) rada gminy jako organ jednostki samorządu terytorialnego podejmuje co prawda uchwały we wszystkich sprawach należących do jej właściwości, co sugerowałoby możliwość zaskarżenia ich do sądu administracyjnego, jednakże uchwała o przekazaniu petycji zgodnie z właściwością na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach jest taką samą czynnością jak przekazanie jej przez organ, któremu uchwała nie jest przypisana jako prawna forma działania. Uznanie, że wyłącznie z uwagi na tę formę działania na uchwałę o przekazaniu petycji zgodnie z właściwością służy skarga do sądu administracyjnego, powodowałoby niczym nie uzasadnioną nierówność prawną podmiotów.


(-) Agata Legat
radca prawny
Partner


(-) Edyta Wieleńczyk-Grzelak
radca prawny