



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 grudnia 2024 r.

WP-I.4131.234.2024

Rada Gminy Pokrzywnica

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 zwanej dalej „u.s.g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/40/2024 Rady Gminy Pokrzywnica z dnia 8 listopada 2024 r. w sprawie rozpatrzenia petycji przeciwko lokalizacji inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej o mocy do 10 MW w miejscowości Dzbanice gmina Pokrzywnica na działkach o numerach ewidencyjnych 189/2, 193 i 194/2.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 8 listopada 2024 r., Rada Gminy Pokrzywnica podjęła uchwałę Nr VI/40/2024 w sprawie rozpatrzenia petycji przeciwko lokalizacji inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej o mocy do 10 MW w miejscowości Dzbanice gmina Pokrzywnica na działkach o numerach ewidencyjnych 189/2, 193 i 194/2.

Podstawę prawną uchwały stanowią art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., w związku z art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

Zgodnie z treścią § 1 inkryminowanej uchwały: „po zapoznaniu się z treścią petycji przeciwko lokalizacji budowy farmy fotowoltaicznej o mocy do 10 MW w miejscowości Dzbanice gmina Pokrzywnica na działkach o numerach ewidencyjnych 189/2, 193 i 194/2 złożonej w dniu 07.10.2024 r. i stanowiskiem Komisji skarg, wniosków i petycji, Rada Gminy Pokrzywnica uznaje powyższą petycję za zasadną, z przyczyn określonych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały”.

Z uzasadnienia do przedmiotowej uchwały wynika natomiast, iż petycja przeciwko lokalizacji budowy farmy fotowoltaicznej wpłynęła do Rady Miejskiej Pokrzywnica w dniu 7 października 2024 r. Powyższa petycja była następnie przedmiotem obrad posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Pokrzywnica w dniu 25 października 2024 r. Komisja

„ustaliła, że w tut. urzędzie toczy się postępowanie w sprawie wniosku z dnia 08.08.2024 r. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa instalacji fotowoltaicznej o mocy do 10 MW (z możliwością realizacji mniejszych instalacji fotowoltaicznych nie przekraczających łącznie mocy 10 MW), wraz z drogą dojazdową oraz przyłączem do krajowej sieci energetycznej i elementami infrastruktury technicznej, niezbędnymi do prawidłowego funkcjonowania przedsięwzięcia” na działkach o numerach: 189/2, 193, 194/2 w miejscowości Dzbanice o łącznej powierzchni zabudowy do ok. 12,7893 ha. Powierzchnia nieruchomości, na której planowana jest budowa wyniesie łącznie 14,3748 ha”.

W dalszej części uzasadnienia do uchwały zawarte są informacje na temat toczącego się w urzędzie gminy postępowania wraz z argumentami przemawiającymi za pozytywnym rozpatrzeniem przedmiotowej petycji, aby na końcu uzasadnienia wskazać, iż *„Rada Gminy nie może nakazywać Wójtowi określonych konkretnych zachowań ani obligować go do określonych konkretnych działań czy też stosowania konkretnych rozwiązań. Nie jest zatem uprawniona do ingerencji w prowadzone postępowanie administracyjne, w ramach którego Wójt kieruje się przepisami prawa. Rada Gminy nie jest stroną w toczącym się postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Wójta Gminy Pokrzywnica, niemniej jednak wyraża swoje zrozumienie dla argumentów przedstawionych w przedmiotowej petycji”,* a *„głos mieszkańców sołectwa Dzbanice winien być rozpatrzony w toczącym się postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Wójta Gminy Pokrzywnica”.*

Na wstępie należy wskazać, iż stosownie do zapisów art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ. Natomiast o właściwości organu przesądza niewątpliwie związek treści żądania petycji z zakresem zadań lub kompetencji danego organu. W świetle art. 75 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112), organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w sprawie określonej w przedmiotowej petycji jest wójt, co oznacza, iż organ wykonawczy gminy jest również właściwy do rozpatrzenia ww. petycji.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Pokrzywnica podejmując przedmiotową uchwałę naruszyła przepis art. 6 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach, ponieważ nie była ona uprawniona do rozpatrywania petycji w sprawie nienależącej do jej właściwości

rzeczowej, a jedynie do przekazania jej organowi właściwemu. Na podstawie art. 6 ustawy o petycjach 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 30 dni od dnia jej złożenia do pozostałych właściwych podmiotów, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję. Wniesienie petycji nakłada zatem na adresata obowiązek zbadania swojej właściwości. Celem takiego uregulowania jest skorelowanie treści przedmiotu (żądania) petycji z zakresem właściwości miejscowej oraz rzeczowej adresata, wynikającej z powierzonych mu zadań lub kompetencji. Na mocy art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach 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 wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Badanie właściwości polega na ustaleniu, czy zakres zadań lub kompetencji przypisanych adresatowi na podstawie ustawy (właściwość ustawowa) albo przekazania (właściwość delegacyjna) obejmuje sprawy będące przedmiotem petycji. Tylko jeśli przedmiot petycji mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata, jest on podmiotem właściwym do rozpatrzenia petycji.

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).

Reasumując należy stwierdzić, iż organy administracji publicznej, zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalności, działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej

wynika w szczególności zakaz domniemania kompetencji organu władzy publicznej - wszelkie działania władzy publicznej winny opierać się na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (wyrok WSA w Gliwicach z 4 listopada 2014 r. sygn. IV SA/Gl 611/14). Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Pokrzywnica, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pokrzywnica nie była uprawniona do rozpatrzenia petycji przeciwko lokalizacji budowy farmy fotowoltaicznej o mocy do 10 MW w miejscowości Dzbanice gmina Pokrzywnica na działkach o numerach ewidencyjnych 189/2, 193 i 194/2.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., 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/