

UCHWAŁA Nr  
RADY GMINY DRZYCİM  
z dnia 30 września 2014 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Drzycim z dnia 22.03.2014 r.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.<sup>1</sup>) w związku z art. 229 pkt 3 kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.<sup>2</sup>), uchwala się, co następuje:

§ 1. Po rozpatrzeniu skargi na działalność Wójta Gminy Drzycim złożonej przez i zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w sprawie zarzutów postawionych w skardze, Rada Gminy Drzycim uznaje skargę za częściowo uzasadnioną z przyczyn określonych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady, zobowiązując go do powiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi poprzez przesłanie kopii niniejszej uchwały wraz z uzasadnieniem i do pouczenia skarżącego o treści art. 239 Kodeksu postępowania administracyjnego.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy  
Józef Gawrych

Uzasadnienie:

W dniu 24.03.2014 r. na adres Przewodniczącego Rady Gminy Drzycim wpłynęła skarga zwanego dalej skarżącym, z dnia 22.03.2014 r. na działania Wójta Gminy Drzycim związane z projektem zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Drzycim, zwanego dalej studium, polegające na naruszeniu następujących aktów prawnych:

- ustawy o planowaniu przestrzennym
- Kodeksu Postępowania administracyjnego
- Planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego
- Statutu Gminy Drzycim

Po pierwsze skarżący zarzuca, że projekt zmiany studium jest finansowany ze środków zewnętrznych, pochodzących od potencjalnego inwestora o nazwie Wind Farm Drzycim sp. z o.o., a jako zadanie własne powinien być finansowany z budżetu gminy.

<sup>1</sup> Zmiany ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz., 645, poz. 1318 oraz z 2014 r., poz. 379 i poz. 1072.

<sup>2</sup> Zmiany ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r., poz. 183.

W dalszej kolejności skarżący podnosi, że prowadząc postępowanie administracyjne związane z wprowadzeniem do obiegu prawnego projektu zmiany studium Wójt powinien kierować się przepisami zawartymi w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Następnym zarzutem skarżącego jest to, że „plan zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego jest materiałem, który powinien stanowić wytyczną do opracowań lokalnych dokumentów kształtujących ład przestrzenny”, i że „brak koordynacji budowy zagospodarowania przestrzennego na szczeblu wyższym niż podstawowa jednostka jaką jest Gmina – wówczas wszystkie potencjalne uciążliwości z terenu jednej gminy lokowano by na granicy z drugą gminą bez poszanowania interesu sąsiadów”.

Po czwarte skarżący zauważa, że Statut Gminy Drzycim definiuje zakres działań i kompetencji organów gminy i w sposób jednoznaczny określa Radę Gminy jako organ stanowiący i kontrolny, a Wójtowi przypisuje funkcję organu wykonawczego. Wójt jednak, zdaniem skarżącego, nie wykonał postanowień uchwalonego przez Radę Gminy dokumentu „Strategia rozwoju Gminy Drzycim” i dopuścił do wprowadzenia do studium zapisów stojących w sprzeczności z zakazem lokalizacji siłowni wiatrowych. Skarżący poddał w wątpliwość uczciwość działań Wójta i zarzucił organowi wykonawczemu, że w sprawozdaniu z działalności międzysesyjnej nie poinformował o wyłożeniu studium do wglądu i o upływie terminu składania uwag i wniosków, które są ustawowymi elementami postępowania administracyjnego związanego z wprowadzeniem projektu zmiany studium.

Skarga była przedmiotem obrad wszystkich Komisji stałych Rady Gminy, kierowano wnioski do Regionalnej Izby Obrachunkowej z pytaniem o ewentualne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ostatecznie ze względu na konieczność zachowania procedury rozpatrywania skarg, skargę przekazano do zbadania przez Komisję Rewizyjną. Termin rozpatrzenia skargi był ustalany uchwałami Nr XXXII/218/2014 Rady Gminy Drzycim z dnia 27 maja 2014 r., Nr XXXIII/226/2014 Rady Gminy Drzycim z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie terminu załatwienia skargi P. Marka Mischkera na działalność Wójta oraz uchwałą Nr XXXIV/231/2014 Rady Gminy Drzycim z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie zlecenia Komisji Rewizyjnej zbadania skargi P. Marka Mischkera z dnia 22 marca 2014 r. na działalność Wójta oraz terminu rozpatrzenia skargi, o których skarżący był informowany – przekazywano egzemplarze w/w uchwał.

W dniu 15.09.2014 r. realizując zlecenie Rady Gminy dokonane uchwałą nr XXXIV/231/2014 Rady Gminy Drzycim z dnia 26 sierpnia 2014 r. Komisja Rewizyjna poddała skargę badaniu. W trakcie czynności kontrolnych analizowała uchwałę nr IX/32/2011 Rady Gminy w Drzycimiu z dnia 6 września 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Drzycim, umowę z dnia 22 września 2011 r. na opracowanie projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Drzycim uchwalonego przez Radę Gminy Drzycim uchwałą nr IX/32/2011 z dnia 6 września 2011 r., uchwałę nr XIV/82/2012 Rady Gminy w Drzycimiu z dnia 22 maja 2012 r. zmieniającą uchwałę Rady Gminy w Drzycimiu nr XV/87/2008 z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie przyjęcia strategii rozwoju gminy Drzycim, protokół zdawczo-odbiorczy przekazania materiałów dotyczących sporządzenia projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Drzycim z dnia 2 grudnia 2013 r., a także skargę wraz z załącznikami. Komisja dysponowała również opinią prawną Kancelarii Radcowskiej Wojciech Górski w Świeciu z dnia 9 września 2014 r., sporządzoną na jej wniosek na potrzeby badania przedmiotowej skargi oraz wysłuchała wyjaśnień pracownika merytorycznego. Ocena

zagadnień będących przedmiotem kontroli oraz płynące z niej wnioski zostały zawarte w sprawozdaniu z dokonanej kontroli nr 4/2014 Komisji Rewizyjnej i dostarczone Radnym.

Rada Gminy uznaje, że finansowanie projektu zmiany studium ze środków zewnętrznych pozostaje w sprzeczności z zapisem art. 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiącym, że koszty sporządzania studium obciążają budżet gminy. Zwraca jednak uwagę skarżącego, że organ wykonawczy na sesji odbytej w dniu 6 września 2011 roku, w punkcie dotyczącym podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Drzycim informował organ stanowiący o sposobie, w jaki zamierza sfinansować to przedsięwzięcie. Na dowód przedstawia się wyciąg z protokołu z posiedzenia:

*„Przewodniczący p.Józef Gawrych Przystępujemy do punktu 11, czyli podjęcie uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Drzycim. Do tematu wprowadzi pan Wójt.*

*P. Wójt: na terenie naszej gminy pojawiła się firma, która jest zainteresowana postawieniem kilku siłowni wiatrowych, które mogłyby ewentualnie na terenie naszej gminy mieć swoje miejsce. W związku z tym, że należy rozpocząć od zmian w Studium, ta firma bierze na siebie koszt opracowania zmian, a my jako gmina podejmując uchwałę będziemy mogli skorzystać z ich inwestycji i swoje potrzeby ująć w tym Studium. Obecne Studium obowiązuje od 24 kwietnia 2001 roku i w tej chwili należałoby uaktualnić dane, które w takim Studium są zawarte. W związku z czym bezkosztowo moglibyśmy skorzystać z tej sytuacji. Przewodniczący p.Józef Gawrych: zaczniemy od opinii komisji ds. Rolnictwa, Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska, która zajmowała się tą sprawą. Proszę bardzo, pani przewodnicząca radna Wylupska.*

*Radna p.Wanda Wylupska: nasza Komisja zaopiniowała pozytywnie projekt uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Drzycim, w wyniku głosowania: 6 głosów za i 1 wstrzymujący się.*

*Przewodniczący p.Józef Gawrych: dziękuję bardzo. Czy ktoś z pań, panów radnych chciałby zabrać głos w tej sprawie? Proszę bardzo, pan radny Kruczyński. Radny p.Wojciech Kruczyński: panie Wójcie, dlaczego w tym Studium jest ujętych aż 17 wiatraków na terenie sołectwa Biechówko, a na pozostałej części gminy, praktycznie chyba tylko w Gródku są 2 wiatraki? Co jest przyczyną takiej kumulacji w jednym miejscu siłowni wiatrowych?*

*p. Wójt: było organizowane spotkanie latem dla wszystkich radnych, wszystkich mieszkańców zainteresowanych tą sprawą. Była okazja, żeby przyjść, dlaczego tak jest, bo to nie ja te lokalizacje wskazałem, to nie ja jestem inwestorem. Odpowiadając na pytanie, te lokalizacje wybrała firma, wybrali specjaliści, którzy jakimiś powodami się kierowali, żeby tam umieścić daną siłownię wiatrową. Przede wszystkim Natura 2000, która w części naszej gminy uniemożliwia powstanie takich siłowni wiatrowych, wymusiła lokalizację w innych miejscach. Tak jak mówiłem na komisjach, te propozycje posadowienia tych siłowni nie są do końca ostateczne, bo my przystępując do opracowania Studium jakby dopiero rozpoczynamy proces analizowania czy te lokalizacje będą w zgodzie z naturą, w zgodzie z mieszkańcami i w zgodzie ze wszystkimi innymi prawnymi aspektami tego przedsięwzięcia. Także to, że w okolicy Biechówka akurat jest tyle tych lokalizacji, nie wiem czy do końca one tam zaistnieją. Na dzień dzisiejszy jest zbyt daleko idącym stwierdzeniem, że tam będzie tyle tych wiatraków. Radny p.Wojciech Kruczyński: co oprócz tych siłowni wiatrowych zostanie jeszcze ujęte i jakie korzyści przyniesie Studium poszczególnym sołectwom, ponieważ my o tym nic nie wiemy, nie zostały przygotowane nawet jakieś wstępne zarysy tego Studium. P. Wójt: trudno mi jest tak tutaj odpowiedzieć krótko, bo nie chciałbym się specjalnie tutaj rozwodzić na temat Studium. Co powinno być w tym dokumencie, na czym polega opracowanie, kto to robi i na jakich podstawach itd. Żeby się w to zagłębić, to należałoby*

zorganizować oddzielne spotkanie, żeby faktycznie wyjaśnić wszystkie aspekty powstawania Studium. Tu obecny pan Przewodniczący, kiedyś wójt, robił coś takiego dla gminy Drzycim i wie, że jest to proces, raz długotrwały, dwa szerokie opracowanie dotyczące różnych aspektów życia musi się w tym wszystkim zmieścić. To jest wstęp do bardziej szczegółowych planów. Także jest to program planistyczny, który dotyczy określonego terenu, w tym wypadku całego terenu Gminy Drzycim. Na przykład teren szczegółowego planu zagospodarowania miejscowości Krakówek dotyczy to praktycznie jednej działki, to już trwa prawie dwa lata, a Studium jakby bardziej ogólnie określa te wszystkie parametry. Korzyścią jest to, że my nie płacimy za przygotowanie tego dokumentu.

Radny p. Wojciech Kruczyński: kto będzie brał udział w tworzeniu tego studium, ponieważ ja nie byłem w tych latach w radzie, ani nie mam takiej wiedzy.

P. Wójt: Taki plan sporządza planista, urbanista, wiele innych osób, które będą proszone o opracowanie jakichś bardziej szczegółowych analiz dotyczących poszczególnych dziedzin. Projekt studium będzie konsultowany z mieszkańcami.

Przewodniczący p. Józef Gawrych: dopowiem jeszcze dla uspokojenia sumień, że takich rzeczy nie można bez konsultacji podjąć. Jest cała skomplikowana procedura, tak jak p. Wójt mówił. Nie wiem czy ta procedura rozpocznie się strategicznie od oceny oddziaływania na środowisko. Generalnie Studium nie jest prawem miejscowym. Prawem miejscowym jest aktualny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Do 94 albo 96 roku obowiązywały gminne plany zagospodarowania przestrzennego i one uważam spełniały swoją rolę. Na tej podstawie nie trzeba było ponosić kosztów związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy, także jeżeli miejscowego planu nie ma, zastępuje go właśnie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i z niego wtedy mogą ewentualnie wynikać projekty czy plany dotyczące powstawania miejscowych planów. Także myślę, że powinniśmy się cieszyć, że ktoś nam to zasponsoruje, bo to nie są tanie rzeczy. Z drugiej strony była mowa też o Naturze 2000. Oczywiście Natura 2000 nam pewne rzeczy blokuje, z tym że to nie jest tak, że w tej Naturze 2000 nie można nic robić. Opiniuje te sprawy Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska i po prostu nie wyraża zgody na takie inwestycje, bo samo to, że coś jest w Naturze 2000 nie zabrania, to są po prostu jakieś tam wskazania dotyczące ochrony, szczególnie to jest dyrektywa ptasia, są wskazania dotyczące ochrony zwierząt w tym przypadku, bo to jest dyrektywa siedliskowa i Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska tak to interpretuje, że dzięki temu będzie chronił ptaki. Od strony drogi Drzycim – Jastrzębie te ptaki będą chronione, od strony drogi w kierunku Biechówka te ptaki nie muszą być chronione. Zajmie im to minutę albo dwie, ale tak to po prostu Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska interpretuje. Takie jego prawo i z tym się trzeba zgodzić. Myślę, że tutaj też wiele inicjatyw cemych zostało zaprzeczonych, ale Regionalny Dyrektor takie prawo po prostu ma. Myślę, że tu wyjaśniliśmy sobie wszystkie sprawy, w związku z tym proszę o przeczytanie projektu uchwały przez pana Wiceprzewodniczącego. Wiceprzewodniczący p. Dariusz Podlejski przedstawił projekt uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Drzycim.

Przewodniczący p. Józef Gawrych: dziękuję bardzo, w związku z tym przystępujemy do głosowania za przyjęciem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Drzycim.

Głosowanie: 13 głosów za przyjęciem uchwały, 2 głosy wstrzymujące się. Uchwała Nr IX/32/2011 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Drzycim została przyjęta i stanowi załącznik nr 8 do protokołu."

Trzeba też dodać, że zawieranie umów trójstronnych, gdzie przyszły inwestor finansował zmiany studium nie wystąpiło jedynie w gminie Drzycim. Praktyka taka była w latach poprzednich stosowana również przez inne jednostki samorządu, stąd informacja Wójta o planowanym sposobie sfinansowania tego zadania nie wzbudziła sprzeciwu

Radnych. Tym bardziej, że w 2011 r. w Strategii Gminy Drzycim nie została jeszcze dokonana zmiana zakazująca sytuowania elektrowni wiatrowych na terenie gminy i większość Radnych nie wykazywała niepokoju z tego powodu, że mogą one w gminie Drzycim powstać. W świetle powyższego zarzucanie przez skarżącego Wójtowi nieuczciwości w tej mierze nie znajduje potwierdzenia w faktach.

Wójt oświadczył także, że o uchwale zmieniającej Strategię Gminy Drzycim poinformował wykonawcę projektu zmiany studium, nie zostało udowodnione, że czynności tej Wójt nie wykonał. Podawanie do publicznej wiadomości faktu wyłożenia projektu zmian studium oraz terminu przyjmowania wniosków w sprawie studium nie może być kojarzone ze sprawozdaniem Wójta z działalności w okresie międzysesyjnym bez względu na sugestie Radnych w tej materii, dotyczące konieczności wzajemnego informowania się organów gminy o ważnych sprawach dotyczących społeczności lokalnej. Działania te nie są tożsame i regulowane są w sposób zupełnie odmienny, różnymi aktami prawnymi.

Procedura powstawania i uzgadniania projektu zmian studium została zaburzona z przyczyn niezależnych od organu wykonawczego, na skutek wypowiedzenia urbanistycznej umowy trójstronnej przez płatnika. Problem ten musiał zostać rozwiązany we współpracy z Radą Gminy, należało podjąć decyzję, czy dotychczas wykonaną pracę gmina wykorzysta finansując dalsze tworzenie projektu zmian studium, czy odstąpi od wykonania tego przedsięwzięcia całkowicie. Decyzja zapadła na sesji w dniu 25 marca 2014 r. kiedy to uchwalono zmiany w budżecie gminy, przeznaczając określoną kwotę na kontynuowanie prac zmierzających do wykonania projektu zmian studium. Według opinii radcy prawnego działanie Wójta, które zostało określone jako przerwanie (anulowanie) w swojej istocie, jak wynika z protokołu z posiedzenia Rady Gminy w dniu 25.03.2014 r. było prawidłową i zasadną reakcją na zmianę wynikającą z konieczności uwzględnienia wniosków z szeroko pojętej debaty publicznej w sprawie żądania wykreślenia możliwości budowy farmy wiatrakowej, a więc takiej zmiany w projekcie, do której wprowadzenia wyłączną kompetencję posiada organ uchwałodawczy czyli rada gminy, a nie organ wykonawczy, jakim jest wójt. W oparciu o wskazane w opinii dokumenty w sposób nie mogący budzić żadnych wątpliwości wynika, że nadal trwa proces tworzenia projektu zmian studium, co skutkuje tym, że dopóki Rada Gminy nie przyjmie opracowywanego projektu jako uchwały, to możliwe jest krotne przedkładanie tego projektu, jeżeli pojawią się nowe okoliczności, które mogą mieć istotne znaczenie z punktu widzenia celów w jakich podjęto działania zmierzające do zmiany studium.

Ponadto Rada Gminy podkreśla, że postępowanie dotyczące sporządzania studium nie jest postępowaniem administracyjnym, do którego stosuje się ustawę Kodeks postępowania administracyjnego (K.p.a.). W procedurze planistycznej stosuje się K.p.a. tylko w miejscach gdzie konkretny przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odsyła do K.p.a. (np. art. 24). Procedura planistyczna nie przewiduje indywidualnego zawiadamiania zainteresowanego o sposobie rozpatrzenia złożonej uwagi dotyczącej projektu studium. Nie ma ustawowego obowiązku zawiadamiania na piśmie o sposobie rozpatrzenia uwag.

Na poparcie wyżej wymienionego twierdzenia Rada Gminy wskazuje wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2010 r. II OSK 1312/09, w uzasadnieniu którego Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza:

*„Właściciel nieruchomości objętej studium nie jest stroną postępowania w sprawie uchwalenia studium, co jest konsekwencją tego, że procedura projektowania i uchwalania studium nie podlega uregulowaniom K.p.a., lecz szczególnym przepisom art. 9-13 ustawy o zagospodarowaniu. Postępowanie to nie jest postępowaniem administracyjnym, gdyż nie prowadzi do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Zawarte natomiast w art. 24 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*

*odesłanie do art. 106 K.p.a. oznacza, iż uzgodnienie dokonywane jest w trybie tego artykułu, jednakże z wąskim zakreśleniem stron."*

Zarzut dotyczący nieuwzględnienia wytycznych zawartych w Planie zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego Rada Gminy uznaje za nietrafiony. W procedurze tworzenia projektu studium istnieje obowiązek uzyskania uzgodnień i opinii właściwych organów. Uwagi wynikające z uzyskanych dokumentów mogą, bądź muszą, zostać uwzględnione w opracowywanym projekcie zmian studium, są wskazaniem dla wykonawcy projektu do dokonania korekty w taki sposób, aby projekt uwzględniał zadania ponadlokalne, był spójny wewnątrz i zgodny z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Taki tryb postępowania zakłada przecież harmonogram rzeczowo-terminowy, stanowiący załącznik do umowy na opracowanie projektu zmian studium.

Rada Gminy, stwierdzając częściową zasadność skargi, nie obarcza winą Wójta Gminy, ponieważ uznaje, że działaniami swymi nie spowodował start finansowych i materialnych, a ostateczna decyzja dotycząca uchwalenia zmian w studium, których projektowanie trwa, należy do Rady Gminy, łącznie z zaakceptowaniem wniosków przez Wójta odrzuconych bądź odrzuceniem wniosków zaakceptowanych.

Przewodniczący Rady Gminy

Józef Gawrych