

**UCHWAŁA NR LI/854/2021  
RADY MIEJSKIEJ W PRUDNIKU**

z dnia 29 października 2021 r.

**w sprawie rozpatrzenia skargi na działanie Burmistrza Prudnika**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372), w związku z art. 229 pkt. 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 i 1491, z 2020 r. poz. 2320) Rada Miejska w Prudniku uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, Rada Miejska w Prudniku uznaje skargę mieszkańców przysiółka Wieszczyzna na działanie Burmistrza Prudnika, zarejestrowaną w rejestrze skarg i wniosków pod numerem Or-II.1510.5.2021 z dnia 14 czerwca 2021 r. dotyczącą uchwały Nr XLII/696/2021 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie gminy Prudnik:

- 1) w zakresie podniesionego zarzutu przewlekłości postępowania, zarzutu nieudostępnienia akt, zarzutu stronniczości - za bezzasadną;
- 2) w zakresie zarzutu:
  - a) nierozpatrzenia petycji - za zasadną;
  - b) sposobu organizacji spotkania z mieszkańcami- za zasadną w części dotyczącej nieudokumentowania przebiegu tego spotkania.

2. Uzasadnienie stanowiska Rady Miejskiej w Prudniku stanowi załącznik do uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Rady Miejskiej w Prudniku, zobowiązując do przesłania Skarżącym odpisu niniejszej uchwały wraz z uzasadnieniem.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady  
Miejskiej

**Alicja Isalska**

## UZASADNIENIE

Zgodnie ze stanem faktycznym w dniu 14 czerwca 2021 r. do Rady Miejskiej w Prudniku wpłynęła skarga mieszkańców przysiółka Wieszczyzna dotycząca uchwały NR XLII/696/2021 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie gminy Prudnik. Skarga w części jest skargą na działalność Burmistrza Prudnika w części na uchwałę Nr XLII/696/2021 Rady Miejskiej w Prudniku w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie gminy Prudnik z dnia 27 maja 2021 roku.

Rada Miejska w Prudniku 24 czerwca 2021 r. podjęła uchwałę NR XLIII/728/2021 w sprawie przekazania skargi w części dotyczącej aktualności studium... do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu. W dniu 9 lipca 2021 r. uchwała ta została wykonana poprzez przesłanie jej wraz z odpowiedzią organu i aktami sprawy do Sądu Administracyjnego. Pozostała część skargi na Burmistrza Prudnika skierowana została do Komisji Skarg Wniosków i Petycji do rozpatrzenia jej przez Radę Miejską.

22 czerwca 2021 roku do Komisji Skarg Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Prudniku wpłynął wniosek Mieszkańców przysiółka Wieszczyzna w sprawie uchwały Nr XLII/696/2021 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie gminy Prudnik. W tej samej dacie wpłynęła skarga Mieszkańców przysiółka Wieszczyzna na działanie Burmistrza Prudnika w sprawie budowy hotelu oraz wniosku o wstrzymanie użytkowania terenu na działkach w Wieszczyźnie.

W międzyczasie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu uznał się za niewłaściwy do rozpatrzenia skargi Mieszkańców Wieszczyzny argumentując, w piśmie z dnia 13 lipca 2021 r. (data doręczenia 16 lipca 2021 r.) sygn. akt Wydz. II/Og 124/21, że nie jest adresatem skargi i nie jest uprawniony do jego rozpoznania w ramach swojej właściwości, ponieważ pismo mieszkańców Wieszczyzny zostało oznaczone jako skarga na działanie Rady Miejskiej, a nie jako skarga na akt podjęty przez organ Gminy.

Wobec powyższego w dniu 23 lipca 2021 roku skargę na działanie Rady Miejskiej zgodnie z art. 231 i 229 pkt 1 Kodeksu Postępowania Administracyjnego przekazano według właściwości do Wojewody Opolskiego. Wojewoda Opolski zwrócił przedmiotową skargę uznając się za organ niewłaściwy w tej sprawie. W piśmie z 10 września 2021r. wskazano, że należy wyjaśnić wnoszącym skargę prawny charakter uchwały w sprawie aktualności studium..., poinformować ich o prawnych możliwościach udziału społecznego w tworzeniu gminnych dokumentów planistycznych..., wyjaśnić sposób załatwienia petycji z 27 marca 2019 i 24 czerwca 2019r.

Wobec powyższych faktów Rada Miejska rozpatrzyła skargę, z której wyspecyfikowane zostały zarzuty, które ustaliła Komisja, a które dotyczą działań Burmistrza Prudnika w związku ze skargą, w tym zarzuty: przewlekłości postępowania, nierozpatrzenia petycji, sposobu organizacji spotkania z mieszkańcami, stronniczości.

Rada Miejska przyjęła ustalenia Komisji w zakresie przedstawionych w skardze zarzutów pomimo, że skargę podpisało 39 mieszkańców przysiółka Wieszczyzna, a jedynie dwoje z nich miały bądź mają status strony w prowadzonych w sprawie postępowaniach administracyjnych. I tak:

### **1.Co do podniesionego zarzutu przewlekłości postępowania:**

Zgodnie z art. 35 § 3 Kodeksu Postępowania Administracyjnego załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Jak ustaliła Komisja zgodnie z art. 35 § 5 KPA do terminów określonych w przepisach poprzedzających, (tj. w przepisach art. 35 ust 1-4 Kpa) nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

Do przedstawionego zarzutu Komisja przeprowadziła analizę terminów załatwienia spraw związanych z wydaniem decyzji, które w skargach wskazują Skarżący.

W prowadzonych przez Urząd Miejski w Prudniku sprawach sporządzono szczegółowe wykazy przeprowadzonych czynności. W poszczególnych sytuacjach decyzje zostały wydane w przeciągu 46 i 33 dni, a w przypadku drugiej decyzji po 35, 59 i 10 dniach. Termin załatwienia spraw był zgodny z art. 35 § 3 KPA. Porównując czasokres wydawania decyzji oraz ich gatunek, należy zauważyć, że termin załatwienia tych spraw nie odbiega zasadniczo od siebie i w obydwu postępowaniach jest porównywalny. Mając powyższe na uwadze w sprawie wydania przedmiotowej decyzji nie stwierdzono przewlekłości postępowania.

### **2.Co do podniesionego zarzutu nierozpatrzenia petycji:**

Komisja zwróciła się do Burmistrza Prudnika o wyjaśnienie dlaczego pisma mieszkańców Wieszczyzny nie zostały rozpatrzone zgodnie z ustawą o petycjach?

Burmistrz przedstawił swoje stanowisko przytaczając komentarz do ustawy o petycjach, z którego wynika, że:

„Zasada, zgodnie z którą o tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna obejmuje nie tylko rozgraniczenie petycji od skargi lub wniosku, ale także konieczność weryfikowania, czy pismo oznaczone jako petycja, nie stanowi innej czynności dokonywanej w ramach prawnie określonych procedur.

Dotyczy to zarówno pism, których żądanie sprowadza się do wszczęcia procedury administracyjnej, dokonania określonych ustaleń w jej ramach albo do wydania aktu o określonej treści, jak i dokonywania takich czynności w odniesieniu do postępowania sądowego. Rozpatrując zakres przedmiotowy petycji należy bowiem brać pod uwagę również zasadę jednotorowości proceduralnej, która wyklucza możliwość jednoczesnego stosowania w tożsamej sprawie różnych procedur. Niedopuszczalne byłoby równoległe rozpatrywanie pisma jako petycji, gdy pismo to stanowiłoby – na przykład – podanie wszczynające postępowanie administracyjne. Adresat pisma zobowiązany jest zatem zachować się w sposób, który wynika z treści żądania zawartego piśmie, nawet jeżeli podmiot je wnoszący nie miał świadomości, że jego

działanie doprowadzi do określonej czynności procesowej (nie miał zamiaru wszczynać postępowania), a jego intencją było przedstawienie problemu, który jego zdaniem winien rozwiązać adresat pisma.”

Komisja stwierdziła, że pierwsze pismo oznaczone przez wnioskodawców, jako petycja wpłynęło do Burmistrza Prudnika 27 marca 2019 roku. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że pismo to zostało włączone do akt sprawy, w której wszczęte zostało postępowanie, a dwa dni po wpłynięciu pisma odbyło się spotkanie z mieszkańcami Wieszczyzny zainicjowane wcześniej przez Sołtys wsi (w aktach brak jest notatki służbowej/protokołu, sporządzonego na okoliczność spotkania). Zarówno z pismem (petycją), jak i konkluzją spotkania zapoznano inwestora, który 25 kwietnia zmienił zakres planowanej inwestycji. Zdaniem Burmistrza Prudnika niedopuszczalne było stosowanie w tożsamej sprawie dwóch różnych procedur tj. rozszerzenia procedury o rozpatrzenie petycji zgodnie z ustawą o petycjach. Podobnie sytuacja ma się z pismem (wg. wnioskodawców petycją) z dnia 24 czerwca 2019r., w którym odnoszą się oni do procedury prowadzonej w konkretnej sprawie i konkretnego projektu decyzji o warunkach zabudowy „budowy zespołu budynków z łącznikiem części mieszkalnej i szkoleniowej... w Wieszczyźnie”. Pisma/petycje zostały zadekretowane przez Burmistrza do Wydziału Organizacyjnego, prowadzącego zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu rejestr petycji i do ówczesnego Wydziału Zamówień Publicznych, Planowania Przestrzennego i Działalności Gospodarczej zajmującego się sprawami planowania przestrzennego. Zdaniem Burmistrza na tym etapie ustalono, że pisma oznaczone jako petycje, stanowiły inne czynności dokonywane w ramach prawnie określonych procedur wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Komisja stwierdziła, że pisma/petycje zostały włączone do sprawy o wydanie decyzji i w postępowaniu odwoławczym z pozostałymi dokumentami przekazane do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu.

Rada Miejska przyjęła stanowisko Komisji, która rozpatrując powyższy zarzut nie zajęła stanowiska, czy dane pisma należało rozpatrzyć w trybie ustawy o petycjach, czy też należało je włączyć do akt sprawy w związku z toczącym się postępowaniem o wydanie decyzji. Komisja wskazała jednak, że bezwzględnie o sposobie zakwalifikowania pisma należało poinformować wnoszących pismo/petycję i udzielić odpowiedzi w jednym z przyjętych trybów. Mając powyższe na uwadze stwierdzono, że w sprawie rozpatrzenia pisma nie zachowano trybu odpowiedzi pisemnej na złożone pismo/petycję.

### **3.Co do podniesionego zarzutu organizacji spotkania z mieszkańcami**

Komisja zwróciła się do Burmistrza Prudnika o wyjaśnienie celu zorganizowanego spotkania z mieszkańcami oraz powodu nie sporządzenia z tego spotkania notatki służbowej, bądź protokołu przez pracowników w nim uczestniczących. W wyjaśnieniu pracownika, uczestniczącego w spotkaniu stwierdza się, że spotkanie odbyło się 29 marca 2019 roku i zostało zorganizowane na wniosek mieszkańców. W spotkaniu uczestniczył Zastępca Burmistrza i ówczesny Zastępca Naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych, Planowania Przestrzennego i Działalności Gospodarczej. Celem spotkania z mieszkańcami wsi Wieszczyzna było wyjaśnienie procedur

administracyjnych opartych na ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym służących do wydania decyzji o warunkach zabudowy „budowy zespołu budynków z łącznikiem części mieszkalnej i szkoleniowej... w Wieszczyńie”, jak również wyjaśnienie kompetencji stron postępowania jakie ustala Kodeks postępowania administracyjnego. Pracownik Urzędu stwierdził, że sprawa dotyczyła prywatnego inwestora, na prywatnej działce, stąd zakres informacji był ograniczony ze względu na fakt, że większość uczestników spotkania nie była stroną toczącego się postępowania. Notatki zdaniem pracownika nie sporządzono, ponieważ uwagi mieszkańców były tożsame z uwagami wnoszonymi we wcześniejszych pismach osób posiadających przymiot stron. Komisja stoi na stanowisku, że z czynności wykonywanych w trakcie postępowania, w tym ze spotkania z mieszkańcami należało sporządzić protokół/notatkę z jego przebiegu.

#### **4. Co do podniesionego zarzutu nieudostępnienia akt**

W sprawie zarzutu nieudostępnienia akt, Komisja zapoznała się z pismem Burmistrza Prudnika Nr MG.GP.II.6730.8.2020 z 15 lutego 2021 roku. Komisja na posiedzeniu zapoznała się z wyjaśnieniami pracownika referatu Gospodarki Przestrzennej z przyczynami nieudostępnienia akt (zgodnie z pismem wynikały dodatkowe okoliczności w sprawie). Zauważono jednak, że wyznaczono stronie dodatkowy termin na zapoznanie się z aktami sprawy i dodatkowy termin na wniesienie uwag w terminie 7 dni od daty doręczenia pisma. Z informacji przekazanych przez Burmistrza Prudnika wynika, że z dodatkowej możliwości zapoznania się z aktami sprawy - Skarżący nie skorzystał .

#### **5. Co do podniesionego zarzutu stronniczości**

Badając zarzut stronniczości w postępowaniach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy „budowy zespołu budynków z łącznikiem części mieszkalnej i szkoleniowej....oraz postępowania związanego z budową budynków rekreacji indywidualnej .... w Wieszczyńie, Ustalono , co następuje:

Można zauważyć, że w związku ze zleceniem opracowania projektu decyzji urbanistycznej nie zachodzi podejrzenie dające podstawy do zastosowania art. 24 § 3 KPA. Bardziej na sposób załatwienia sprawy i jej ocenę, może mieć jakość wykonanej usługi przez urbanistę.

W sprawie budowy budynków rekreacji indywidualnej..., Komisja zwróciła się do Burmistrza Prudnika o przedstawienie Jego stanowiska w zakresie podejmowanych decyzji. Burmistrz stwierdził, że zdaniem Starosty Prudnickiego zabudowa została wykonana legalnie, zgodnie z dokonany zgłoszeniem w Wydziale Administracji Budowlanej, ponadto stwierdzono, że decyzja o warunkach zabudowy nie jest wymagana w przypadku dokonywania zgłoszenia na budowę budynków rekreacji indywidualnej. Podobnego zdania jest Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, który przeprowadził kontrolę w tej sprawie. Z uwagi na fakt, iż w tym zakresie istnieje niejasność regulacji przepisów tj. art. 59 ust 1 i 2 w relacji do art. 50 ust 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym co do konieczności wydawania decyzji o warunkach zabudowy w przypadku dokonywania zgłoszenia, obydwa organy powołują się na wytyczne Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który sprawuje nadzór nad ich działalnością, w sprawie interpretacji przepisów i który uważa, iż w przedmiotowej sprawie nie jest wymagana decyzja o warunkach zabudowy.

Burmistrz Prudnika oprócz stanowiska w/w organów przedstawił :

- wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego nr II OSK 3233/17 z dnia 13 listopada 2019 r., „... w przypadku braku planu miejscowego, zmiana zagospodarowania terenu, polegająca na budowie obiektu budowlanego, na budowę którego nie jest wymagane pozwolenie na budowę, nie wymaga wydania decyzji o warunkach zabudowy”.

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego nr II OSK 646/15 z dnia 8 grudnia 2016 r. „Stosownie do ... art. 59 ust. 1 i 2 u.p.z.p., zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych wymaga ustalenia w drodze decyzji, warunków zabudowy. W niniejszej sprawie nie zachodziła konieczność wydania tej decyzji, ponieważ dla posadowienia wiaty nie było konieczne uzyskanie pozwolenia na budowę (zob. art. 50 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.).”

W związku z uchycieniem decyzji o warunkach zabudowy „budowy zespołu budynków z łącznikiem części mieszkalnej i szkoleniowej... położonych w Wieszczyń” oraz trwającym postępowaniem związanym z wnioskiem Skarżących o wstrzymanie użytkowania terenu oraz robót budowlanych, Komisja nie odniosła się do merytorycznych rozstrzygnięć. W badanym materiale dowodowym nie stwierdzono działań, które mogłyby świadczyć o stronniczości organu, czy też pracowników Urzędu Miejskiego biorących udział w tym postępowaniu.

Skarżący wskazują również, że stronniczość urzędnika wynika między innymi ze „spotkania urzędnika z Inwestorem przy bramie nieruchomości w dniu 23.03.2020r.”

Na tą okoliczność Burmistrz Prudnika przedstawił rejestr wyjazdów służbowych, z którego wynika, że wskazany przez Skarżących urzędnik 23 marca 2020r. otrzymał polecenie wyjazdu służbowego do miejscowości Wieszczyzna w związku z prowadzonym postępowaniem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, które nie dotyczyło ani Skarżących, ani Inwestora. Jak wyjaśniono Skarżącym w piśmie z dnia 15 lutego 2021r. spotkanie było przypadkowe i nie miało związku z toczącym się postępowaniem. Mając powyższe na uwadze stwierdzono, że w sprawie nie zachodzi podejrzenie stronniczości organu w załatwieniu tych spraw.

Burmistrz Prudnika, odnosząc się do przedstawionego materiału stwierdził, że zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miejskiego sprawy z zakresu planowania przestrzennego w analizowanych skargach prowadził Wydział Zamówień Publicznych, Planowania Przestrzennego i Działalności Gospodarczej, a obecnie Referat Gospodarki Przestrzennej. Pracownicy w jego imieniu – organu gminy – prowadzili postępowania, w których można stwierdzić drobne uchybienia. Systematycznie przeprowadzane są oceny pracy Wydziału i na bieżąco podejmowane są zmiany organizacyjne i kadrowe.

Reasumując skargę na działalność Burmistrza uznaje się w części dotyczącej nierozpatrzenia petycji oraz sposobu organizacji spotkania za zasadną, w pozostałym zakresie za bezzasadną.