



Wojewoda Zachodniopomorski

Znak: P-1.4131.164.2026.AA
Szczecin, 29 maja 2026 r.

Rada Gminy Biesiekierz

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

§1 pkt 1, 2, 3, 6 i 7 uchwały Nr XXV/152/26 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 30 kwietnia 2026 r. w sprawie określenia kierunków działania Wójta Gminy Biesiekierz w sprawie przygotowania projektu Planu Ogólnego Gminy Biesiekierz.

Uzasadnienie

Dnia 30 kwietnia 2026 r. Rada Gminy Biesiekierz podjęła uchwałę Nr XXV/152/26 w sprawie określenia kierunków działania Wójta Gminy Biesiekierz w sprawie przygotowania projektu Planu Ogólnego Gminy Biesiekierz.

Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie dnia 11 maja 2026 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi – powołany w jej podstawie – art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.*

Z powyższego unormowania wynika, że organ stanowiący gminy ma możliwość stanowienia o kierunkach działania wójta. Tak więc rada w ramach uprawnień stanowiących i kontrolnych może podejmować uchwały zawierające wytyczne dla organu wykonawczego, w tym uchwały zalecające określony sposób postępowania. Wytyczne te nie mogą jednak przybierać charakteru poleceń wskazujących na konkretny sposób załatwienia danej sprawy.

Rada Gminy Biesiekierz w §1 uchwały Nr XXV/152/26 postanowiła, że: *Określa się kierunki działania Wójta Gminy Biesiekierz w sprawie przygotowania projektu Planu Ogólnego Gminy Biesiekierz, o który, mowa w art. 13a ust. 1 i nast. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538) Plan Ogólny Gminy Biesiekierz powinien uwzględnić następujące wytyczne i kierunki polityki przestrzennej.*

- 1) *należy odstąpić od wyznaczenia w strefach planistycznych lokalizacji elektrowni wiatrowych na obszarze Gminy Biesiekierz;*
- 2) *celem zapewnienia spójności z kierunkiem w pkt 1, niezwłoczne podjęcie procedur zmierzających do zmiany obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w celu wyeliminowania z nich zapisów dopuszczających lokalizację elektrowni wiatrowych;*
- 3) *należy wprowadzić minimalną odległość elektrowni wiatrowych od zabudowań mieszkalnych, która powinna wynosić nie mniej 2000 m;*
- 4) *należy dążyć do maksymalnego poszerzenia stref wielofunkcyjnych z dominującą zabudową mieszkaniową oraz „obszarów uzupełnienia zabudowy” na obszarach dotychczas zajmowanych przez strefy ochronne elektrowni wiatrowych,*

- 5) należy zapewnić ochronę podmiejskiego i rolniczo-osadniczego charakteru Gminy Biesiekierz przed nadmierną industrializacją, w tym przez lokowaniem wielkopowierzchniowych instalacji fotowoltaicznych na obszarach przylegających bezpośrednio do istniejących osiedli mieszkaniowych;
- 6) należy wprowadzić minimalną odległość wielkopowierzchniowych instalacji fotowoltaicznych od zabudowań mieszkalnych, która powinna wynosić nie mniej 200 m;
- 7) należy wstrzymać procedowanie Planu Ogólnego do czasu zakończenia prac planistycznych.

O ile wskazanie w §1 pkt 4 i 5 ogólnych założeń i celów, w ocenie organu nadzoru, mieści się w zakresie upoważnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, to jednak do kierunków działania wójta nie można zaliczyć materii uregulowanej w §1 pkt 1, 2, 3, 6 i 7 tej uchwały.

I tak, uprawnienie organu stanowiącego gminy do określenia kierunków działania organu wykonawczego oznacza wyłącznie **prawo do wytyczania ogólnych celów**. Obejmuje decydowanie przez radę gminy w formie uchwały o zadaniach i celach wójta, które powinien poprzez swoją działalność osiągnąć. Co ważne, stanowienie o kierunkach działalności organu wykonawczego gminy nie obejmuje natomiast wydawania poleceń dotyczących konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy przez organ wykonawczy jednostki samorządowej¹.

Rada Gminy Biesiekierz natomiast, określając w uchwale Nr XXV/152/26 kierunki działania Wójta Gminy, precyzyjnie wskazała dokładne rozwiązania i konkretne czynności z zakresu planowania przestrzennego, jakie **należy** podjąć.

Dodać trzeba, że zgodnie z art. 13i i nast. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² czynności związane z przygotowaniem planu ogólnego należą do wyłącznej kompetencji wójta. Wobec powyższego, decyzje w sprawach z zakresu przygotowania i przedstawienia radzie gminy projektu planu ogólnego podejmuje organ wykonawczy gminy, kierując się wskazanymi w ustawie kryteriami i przesłankami. Rada gminy nie ma więc uprawnienia, aby nakazać wójtowi przyjęcie konkretnych rozwiązań.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym podnosi się, że *podjęcie uchwał o kierunkach działania organu wykonawczego gminy należy do aktów wydawanych w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wytyczne dla tego organu. Wytyczne **nie mogą przybierać charakteru poleceń załatwienia określonej sprawy jednostkowej**. Rada gminy nie może więc nakazać lub zakazać wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), w zakresie jego własnych kompetencji jako organu wykonawczego, określonych działań w indywidualnych sprawach dotyczących również polityki przestrzennej gminy, w kontekście zamieszczenia w projekcie studium czy planów miejscowych, określonych rozwiązań co do planowania przestrzennego. Zaskarżona uchwała narusza w tym względzie również przepis art. 30 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. poprzez zawłaszczenie przez radę gminy kompetencji należących do organu wykonawczego gminy³.*

Jak podkreślił WSA w Opolu w wyroku z dnia 8 października 2015 r., sygn. akt II SA/Op 317/15 **wytyczne rady gminy nie mogą przybierać charakteru poleceń takiego a nie innego, konkretnego sposobu rozwiązania sprawy**.

Reasumując, ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencję do stanowienia o kierunkach działania burmistrza, co nie oznacza, że rada gminy ma prawo stanowienia o formach lub sposobach jego działania. Uchwała rady gminy w powyższym zakresie powinna mieć wyłącznie charakter programowy (intencyjny). Regulacja prawna art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym - będąc samodzielną podstawą do działania rady gminy - upoważnia ją

¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 8 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1053/17, Lex nr 2466519.

² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538).

³ Por. wyrok WSA w Opolu z dnia 8 października 2015 r., sygn. akt II SA/Op 317/15.

do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy. Akty te winny jednak zawierać ogólne wyłącznie zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego⁴.

W świetle przedstawionej argumentacji, stwierdzenie nieważności §1 pkt 1, 2, 3, 6 i 7 uchwały Nr XXV/152/26 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 30 kwietnia 2026 r. w sprawie określenia kierunków działania Wójta Gminy Biesiekierz w sprawie przygotowania projektu Planu Ogólnego Gminy Biesiekierz, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Wicewojewoda Zachodniopomorski

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1200/10, wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 925/11, wyrok NSA z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II GSK 3514/15.