

**UCHWAŁA NR XXXVIII/253/2017
RADY GMINY ZAKROCZYM**

z dnia 8 czerwca 2017 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargi Stowarzyszenia Powiatu Nowodworskiego FORUM na uchwałę Nr XXXI/189/2016 z dnia 29 listopada 2016 r.

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718, poz. 846, poz. 996, poz. 1948, poz. 2103, poz. 2261, z 2017 r., poz. 935) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę Stowarzyszenia Powiatu Nowodworskiego FORUM wniesioną pismem z dnia 9 maja 2017 r. (data doręczenia 11 maja 2017 r.) na uchwałę Nr XXXI/189/2016 Rady Gminy Zakroczym z dnia 29 listopada 2016 r. zmieniającą uchwałę Rady Gminy Zakroczym nr XXIII/167/2013 z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym obejmującą obręb ewidencyjny 0022 02-13 - sprostowaną uchwałą Rady Gminy Zakroczym nr XXIII/215/2017 z dnia 30 stycznia 2017 r.

§ 2. Udziela się odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1, stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Udziela się pełnomocnictwa procesowego radcy prawnemu Joannie Kotkowskiej – Pyzel, wpisanej na listę radców prawnych prowadzoną przed Okręgową Izbę Radców Prawnych pod nr WA 3749 do reprezentowania Rady Gminy Zakroczym w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie dotyczącej rozpoznania skargi, o której mowa w § 1 niniejszej uchwały, przy czym pełnomocnik może udzielić pełnomocnictwa substytucyjnego innemu radcy prawnemu lub adwokatowi.

§ 4. Wykonanie uchwały, w tym podpisanie odpowiedzi na skargę, powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Zakroczym, zobowiązując go do przekazania skargi wraz z niniejszą uchwałą oraz aktami sprawy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy
Zakroczym

/-/ **Piotr Serwatka**

Załącznik
do uchwały nr XXXVIII/253/2017
Rady Gminy Zakroczym
z dnia 8 czerwca 2017 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie; ul. Jasna 2/4; 00 – 013 Warszawa**

Skarżący: Jacek Gromadka, Sławomir Paradziński,
Wiesław i Hanna Dubis, Łukasz Rytel, Krzysztof Konopiński,
w imieniu których działa Stowarzyszenie
Powiatu Nowodworskiego „Forum”
ul. Byłych Więźniów Twierdzy Zakroczymskiej 3,
05 - 170 Zakroczym

Organ:

Rada Gminy Zakroczym ul Warszawska 7, 05-170 Zakroczym

Odpowiedź na skargę

Rada Gminy Zakroczym, wnosi o :

- odrzucenie, względnie oddalenie skargi na uchwałę Rady Gminy Zakroczym nr XXXI/189/2016 Rady Gminy Zakroczym z dnia 29 listopada 2016 r. zmieniającą uchwałę Rady Gminy Zakroczym nr XXIII/167/2013 z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym, obejmującą obręb ewidencyjny 0022 02-13,
- ewentualnie, dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu planowania przestrzennego na okoliczność ustalenia czy obecnie działki o numerach : 5/2, 6/3, 9/2, 19/4, 20/2, 20/5, 21/2 oraz w części terenów oznaczonych numerami ewidencyjnymi 9/3 i 22, położonych w obrębie ewidencyjnym 022 02-13 są objęte treścią uchwały nr XXIII/167/2013 o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazując teren objęty zamierzeniem planistycznym.

Uzasadnienie

Stan faktyczny :

Na terenie Gminy Zakroczym obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty uchwałą Rady Gmin Zakroczym nr XI/54/2007 z dnia 26 września 2007 roku.

Rada Gminy Zakroczym w dniu 18 lipca 2013 r. podjęła uchwałę nr XXIII/167/2013 o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazując teren objęty zamierzeniem planistycznym.

Uchwałą z 29 listopada 2016 r. nr XXXI/189/2016 Rada Gminy Zakroczym podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały nr XXIII/167/2013 z dnia 18 lipca 2013 r. o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez wyłączenie z planowanych zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 9 działek o numerach: 5/2, 6/3, 9/2, 19/4, 20/2, 20/5, 21/2 oraz w części terenów oznaczonych numerami ewidencyjnymi 9/3 i 22, położonych w obrębie ewidencyjnym 0022 02-13.

W dniu 25 kwietnia 2017 Rada Gminy Zakroczym pojęła uchwałę nr XXXVI/243/2017 w sprawie zmiany uchwały rady Gminy Zakroczym nr XXIII/167/2013 z dnia 18 lipca 2013 r. w ten sposób iż powrócono do pierwotnego brzmienia uchwały z 2013 r., ponownie włączając do planowanych zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 9 działek o numerach : 5/2, 6/3, 9/2, 19/4, 20/2, 20/5, 21/2 oraz w części terenów oznaczonych numerami ewidencyjnymi 9/3 i 22, położonych w obrębie ewidencyjnym 0022 02-13.

Obecnie zmianami planistycznymi objęty jest cały obręb 0022 02-13, w tym działki o numerach 5/2, 6/3, 9/2, 19/4, 20/2, 20/5, 21/2 oraz w części terenów oznaczonych numerami ewidencyjnymi 9/3 i 22, położonych w obrębie ewidencyjnym 022 02-13.

dowód :

- uchwała Rady Gmin Zakroczym nr XI/54/2007 z dnia 26 września 2007 roku, w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego,
- uchwała Rady Gminy Zakroczym z dnia 18 lipca 2013 r nr XXIII/167/2013 o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- uchwała Rady Gminy Zakroczym z 29 listopada 2016 r. nr XXXI/189/2016 w sprawie zmiany uchwały nr XXIII/167/2013 z dnia 18 lipca 2013 r. o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- uchwała Rady Gminy Zakroczym z dnia 25 kwietnia 2017 Rada Gminy Zakroczym nr XXXVI/243/2017 w sprawie zmiany uchwały rady Gminy Zakroczym nr XXIII/167/2013 z dnia 18 lipca 2013 r.

W zakresie wniosku o odrzucenie skargi :

1. Po stronie skarżących brak jest interesu prawnego do zaskarżenia przedmiotowej uchwały.

Skarżący domagają się stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXI/189/2016 Rady Gminy Zakroczym z dnia 29 listopada 2016 r., mocą której zmieniono uchwałę nr XXIII/167/2013 z dnia 18 lipca 2013 r. o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zaskarżoną uchwałą, z planowanych zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie 0022 02-13 wyłączono 9 działek ewidencyjnych o numerach : 5/2, 6/3, 9/2, 19/4, 20/2, 20/5, 21/2 oraz w części terenów oznaczonych numerami ewidencyjnymi 9/3 i 22, położonych w obrębie ewidencyjnym 0022 02-13.

W dniu 13 marca 2017 roku skarżący działając poprzez Stowarzyszenie Powiatu Nowodworskiego „Forum” złożyli do Rady Gminy Zakroczym wezwanie do usunięcia naruszenia prawa poprzez wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały Rady Gminy Zakroczym z 29 listopada 2016 r. nr XXXI/189/2016 w sprawie zmiany uchwały Rady Gminy Zakroczym nr XXIII/167/2013 z dnia 18 lipca 2013 r.

Rada Gminy Zakroczym w dniu 25 kwietnia 2017 r. uchwałą nr XXXVI/243/2017 dokonała ponownej zmiany uchwały rady Gminy Zakroczym nr XXIII/167/2013 z dnia 18 lipca 2013 r. w ten sposób iż powrócono do pierwotnego brzmienia tej uchwały z 2013 r., obejmując zmianami planistycznymi cały obręb 0022 02-13 w tym działki o numerach 5/2, 6/3, 9/2, 19/4, 20/2, 20/5, 21/2 oraz w części terenów oznaczonych numerami ewidencyjnymi 9/3 i 22, położonych w obrębie ewidencyjnym 0022 02-13.

dowód :

- ww uchwały,
- opinia biegłego z zakresu planowania przestrzennego,

Zarzuty skarżących sprowadzają się do tego, iż domagają się, aby działki stanowiące ich własność, a znajdujące się w obrębie 0022 02-13 zostały objęte projektowanymi zmianami planu zagospodarowania przestrzennego.

Obecnie, wobec podjęcia przez Radę Gminy Zakroczym uchwały dnia 25 kwietnia 2017 r. nr XXXVI/243/2017 , cały obręb 0022 02-13, w tym działki stanowiące własność skarżących, jest objęty projektowanymi zmianami planu zagospodarowania przestrzennego. Skarżący nie mają żadnego interesu, prawnego czy faktycznego do skarżenia uchwały nr XXXI/189/2016 Rady Gminy Zakroczym z dnia 29 listopada 2016 r. zmieniającej uchwałę Rady Gminy Zakroczym nr XXIII/167/2013 z dnia 18 lipca 2013 r.

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych¹ interes prawny skarżącego : „*Musi zaistnieć przede wszystkim bezpośrednio, konkretność i realny charakter interesu prawnego strony kształtowanego aktem stosowania prawa materialnego.*”

2. Brak jest prawidłowo udzielonej zgody skarżących na złożenie w ich imieniu przez Stowarzyszenie Powiatu Nowodworskiego „Forum” niniejszej skargi

Stowarzyszenie, które w imieniu skarżących wywiodło skargę na uchwałę nr XXXI/189/2016 Rady Gminy Zakroczym z dnia 29 listopada 2016 r. dołączyło do niej pełnomocnictwa do reprezentowania skarżących w sprawach związanych ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym, obejmującą obręb ewidencyjny 0021 02-12, 0022 02- 13, 0023 02- 13, 0025 02- 16. Treść ww pełnomocnictw jest blankietowa i ogólna, nie zawiera wskazania w jakim zakresie i jakiej treści rozstrzygnięcie może zostać zaskarżone na jego podstawie. Przepis art 101 ust 2 a ustawy o samorządzie terytorialnym dopuszcza możliwość zaskarżenia uchwał rady gminy w imieniu grupy mieszkańców tej gminy, którzy na to wyrażą

¹ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2016 r. II OSK 1572/14

pisemną zgodę. Zgoda powinna być wyrażona w odniesieniu do skonkretyzowanego przedmiotu zaskarżenia tj. oznaczonej uchwały lub oznaczonej treści tej uchwały. Przepis art. 101 ust. 2 a ustawy o samorządzie terytorialnym nie może stanowić podstawy dla uzyskiwania zgody na złożenie skargi bez skonkretyzowania, jakie, a w szczególności jakiej treści rozstrzygnięcie ma zostać zaskarżone w oparciu o udzieloną zgodę. W ocenie organu złożone pełnomocnictwa nie stanowią o zgodzie skarżących do złożenia skargi w sprawie niniejszej.

W zakresie wniosku o oddalenie skargi

Zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 oraz art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778 – t.j.)

Skarżący naruszenie ww. przepisów upatrują w przekroczeniu granic władztwa planistycznego poprzez wyłączenie z zakresu projektowanych zmian planu terenów oznaczonych numerami ewidencyjnymi 5/2, 6/3, 9/2, 19/4, 20/2, 20/5, 21/2 oraz w części terenów oznaczonych numerami ewidencyjnymi 9/3 i 22, położonych w obrębie ewidencyjnym 0022 02-13, pomimo iż tereny te były ujęte tak w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zakroczym, jak również w uchwale o przystąpieniu do uchwalenia planu miejscowego (intencyjnej). W ocenie skarżących powyższe miało spowodować ograniczenie uprawnień właścicieli wskazanych powyżej działek wynikających z przysługującego im prawa własności nieruchomości.

Przed wszystkim wskazać należy na nieaktualność ww. zarzutu, bowiem po otrzymaniu wezwania skarżących do usunięcia naruszenia prawa Organ podjął w dniu 25 kwietnia 2017 r. uchwałę nr XXXVI/243/2017 w sprawie zmiany uchwały rady Gminy Zakroczym nr XXIII/167/2013 z dnia 18 lipca 2013 r. w ten sposób iż powrócono do pierwotnego brzmienia tej uchwały z 2013 r., obejmując zmianami planistycznymi cały obręb 0022 02-13 w tym działki o numerach 5/2, 6/3, 9/2, 19/4, 20/2, 20/5, 21/2 oraz w części terenów oznaczonych numerami ewidencyjnymi 9/3 i 22, położonych w obrębie ewidencyjnym 0022 02-13.

Zatem obecnie cały obręb 0022 02-13 w tym działki o numerach 5/2, 6/3, 9/2, 19/4, 20/2, 20/5, 21/2 oraz w części terenów oznaczonych numerami ewidencyjnymi 9/3 i 22, położonych w obrębie ewidencyjnym 0022 02-13 są ujęte w projektowanych zmianach do planu zagospodarowania przestrzennego, rozpoczętych w 2013 roku.

Stowarzyszenie upatruje konieczności skarżenia uchwały z dnia 29 listopada 2016 r. nr XXXI/189/2016 w tym, że uchwała ta nie została uchylona. Zgodnie z § 90 „Zasad techniki prawodawczej” ustalonymi rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. przedmiotem zmiany jest zawsze tekst ustawy/uchwały, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst obejmujący te zmiany. Organ zatem prawidłowo dokonał zmiany uchwały źródłowej a nie uchylenia jej kolejnych zmian. *„Jeżeli ostateczny przebieg granic planu, w wyniku przeprowadzenia procedury planistycznej, winien ulec zmianie, wówczas konieczne jest odpowiednie skorygowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tego planu.”*²

Podjęcie przez Radę Gminy Zakroczym w dniu 25 kwietnia 2017 r. uchwałę nr XXXVI/243/2017 w sprawie zmiany uchwały rady Gminy Zakroczym nr XXIII/167/2013 z dnia 18 lipca 2013 r. w ten sposób iż powrócono do pierwotnego brzmienia tej uchwały z 2013 r., obejmując zmianami

² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 5 czerwca 2015 r. IN.VI.743.28.2015.KHZ

planistycznymi cały obręb 0022 02-13 w tym działki o numerach 5/2, 6/3, 9/2, 19/4, 20/2, 20/5, 21/2 oraz w części terenów oznaczonych numerami ewidencyjnymi 9/3 i 22, położonych w obrębie ewidencyjnym 0022 02-13, zrealizowało w całości żądania skarżących. W obecnym stanie prawnym, działki oznaczone nr 5/2, 6/3, 9/2, 19/4, 20/2, 20/5, 21/2 oraz w część oznaczone nr 9/3 i 22 położone w obrębie ewidencyjnym 0022 02-13 są objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Wskazać także należy iż zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych. Zakres planu i zmiany zakresu planu są możliwe na każdym etapie sporządzania planu, jednakże musi być to zgodne z porządkiem prawnym, zachowaniem procedury sporządzania planu. „*Rozpoczęcie przez gminę procesu planistycznego jak i jego przerwanie mieści się w granicach przedmiotowego władztwa planistycznego gminy, opartego m.in. na zasadzie fakultatywności sporządzania planu miejscowego.*”³

Określenie zakresu planu nie narusza wiążących ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zakroczym.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium gminy Zakroczym nie określa granic obowiązkowego sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8, a tym samym nie określa granic uchwał intencyjnych. „*Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wyłącznie wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie - w załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu - określenie granic przyszłych działań planistycznych i żaden przepis nie wiąże rady gminy ustaleniami studium na etapie przystępowania do sporządzania planu.*”⁴

W żadnej mierze, poprzez wyłączenie części nieruchomości gminnych z projektowanych zmian do istniejącego planu zagospodarowania przestrzennego nie następuje ograniczenie prawa własności właścicieli działek gruntu. Cały obszar miasta Zakroczym jest objęty obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i zmieniając granice w uchwale intencyjnej poprzez wyłączenie części działek, właściciele nieruchomości wyłączonych z zmian planistycznych nie są pozbawieni ustaleń związanych z przeznaczeniem gruntów w obowiązującym planie miejscowym. Działki nadal pozostałyby objęte ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym, uchwalonym w 2007 roku.

Zarzut naruszenia art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP w związku z art. 140 k.c.

W ocenie skarżących wyłączenie z zakresu zmian planu zagospodarowania przestrzennego działek 5/2, 6/3, 9/2, 9/3, 19/4, 20/2, 20/5, 21/2 i 22 położonych w obrębie ewidencyjnym 0022 02-13 powoduje poprzez ograniczenie prawa własności właścicieli tych działek, narusza istotę tego prawa oraz naruszenie zasady proporcjonalności wyrażającej zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, jak również poprzez nieuzasadnione przyznanie prymatu ochronie interesu publicznego nad prywatnym interesem właścicieli wskazanych powyżej nieruchomości oraz ograniczenie ich właścicieli w swobodzie dysponowania wskazanymi powyżej działkami gruntu oraz możliwości korzystania z tych nieruchomości.

Zgodzić się należy, iż z potencjalnym ograniczeniem prawa własności możemy mieć do czynienia

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Szczecinie z dnia 21 października 2009 r. II SA/Sz 652/09

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Łodzi z dnia 28 maja 2008 r. II SA/Łd 1046/07

w przypadku podjęcia na danym terenie uchwał zmieniających dotychczasowe ustalenia planistyczne, Jednakże uchwała o wyłączeniu jakiegoś terenu z zmian planistycznych ograniczenia prawa własności nie wprowadza, bowiem utrzymuje dotychczasowe status quo.

Podjęcie uchwał intencyjnych w żadnej mierze nie ogranicza swobody dysponowania wskazanymi działkami gruntu, bo uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mają charakteru prawa miejscowego i nie wprowadzają żadnych ustaleń do planu zagospodarowania przestrzennego. Dopiero uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wywołuje określone skutki prawne. Czynności zarządcze związane z procesem analitycznym skutkiem, którego jest wszczęcie procedury dot zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, nie mogą być podstawą do zaskarżenia uchwał o przystąpieniu do zmiany planu zagospodarowania przestrzennego oraz korekt tych uchwał : „*Żadnym wymogom ustawowym ani żadnej kontroli nie podlegają czynności organu wykonawczego gminy określone w art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z zm.), a więc dotyczy to także analizy zasadności przystąpienia do sporządzania planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium.*”⁵

Podsumowując, decyzja o objęciu lub nie objęciu danych terenów uchwałą inicjującą przystąpienie do opracowania zmian planu zagospodarowania przestrzennego należy do rady gminy i na tym etapie brak jest podstaw do zarzutów o ograniczeniu prawa właścicieli nieruchomości. Przepis art 140 kc oraz wskazywane w skardze artykuły Konstytucji RP nie tworzą dla właścicieli nieruchomości uprawnienia w postaci prawa decydowania o tym czy nieruchomości będące ich własnością będą objęte zmianami planistycznymi czy też zostaną przy dotychczasowych ustaleniach planu. Ograniczenia prawa własności mogą nastąpić dopiero w uchwale ustalającej lub zmieniającej plan zagospodarowania przestrzennego.

W załączeniu:

- odpis skargi
- akta sprawy

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gliwicach z dnia 16 lutego 2011 r. II SA/GI 919/10