

**UCHWAŁA NR XLIX/381/13**  
**RADY MIEJSKIEJ W SOKÓLCE**

z dnia 10 grudnia 2013 r.

**w sprawie skargi Pana G C na uchwałę Rady Miejskiej w Sokółce w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie gruntów wsi: Kurowszczyzna, Wojnachy i Słojniki w gminie Sokółka**

Na podstawie art. 18 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 poz. 594) oraz art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270; z 2012 r. poz. 1101, z 2012 r. poz. 1529) uchwała się co następuje:

§ 1. Nie uwzględnic skargi wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku przez Pana G C na uchwałę Rady Miejskiej w Sokółce Nr XXII/148/11 z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie gruntów wsi: Kurowszczyzna, Wojnachy i Słojniki w gminie Sokółka.

§ 2. Przesłać skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, wraz z odpowiedzią na skargę, stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały oraz aktami sprawy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem powzięcia.

**PRZEWODNICZĄCY  
RADY MIEJSKIEJ**

*Robert Rybiński*

**Załącznik do uchwały Nr XLIX/381/13**

**Rady Miejskiej w Sokółce z  
dnia 10 grudnia 2013 r.**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Białymstoku**

**Skarżący: G                    C**

**Skarżony organ:  
Rada Miejska w Sokółce  
Plac Kościuszki 1  
16-100 Sokółka**

**ODPOWIEŹ NA SKARGĘ**

Rada Miejska w Sokółce wnosi o:

1. oddalenie w całości skargi wniesionej przez Pana G                    C) na uchwałę Rady Miejskiej w Sokółce Nr XXII/148/11 z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie gruntów wsi: Kurowszczyzna, Wojnachy i Słojniki w gminie Sokółka
2. obciążenie Skarżącego kosztami postępowania.

**Uzasadnienie**

Pan G                    C) formułuje w swojej skardze z dnia 20 listopada 2013 r. szereg zarzutów do uchwały z dnia 30.12.2011 r., a wśród nich :

1. wydanie kwestionowanej uchwały z rażącym naruszeniem, art. 14 ust. 1 i 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z §1 tej uchwały, poprzez bezpodstawne sprecyzowanie w jej treści przeznaczenia terenu, czemu ma służyć dopiero plan miejscowy, a tym samym ograniczenie przeznaczenia należącej do skarżącego nieruchomości, tak aby wykluczyć na niej możliwość realizacji wszelkiego rodzaju zabudowy oraz zakomunikowanie, że celem zaskarżonej uchwały a zarazem przystąpienia do dalszych prac planistycznych jest "wyznaczenie terenów pod lokalizację elektrowni wiatrowych z określeniem terenów z zakazem zabudowy"
2. nieprecyzyjne określenie, wbrew wymogom art. 14 ust. 2 ustawy planistycznej , obszaru , dla którego przewiduje się sporządzenie planu, co powoduje że skarżący nie jest w stanie stwierdzić jaki zakres należącej do niego nieruchomości objęty jest skarżoną uchwałą
3. wydanie kwestionowanej uchwały z rażącym naruszeniem art. 14 ust. 5 ustawy planistycznej, zgodnie z którym przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organ wykonawczy gminy wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do

sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych, podczas gdy organ wykonawczy zdaniem Pana C stworzył jedynie pozory zachowania w/w wymogów;

4. wydanie kwestionowanej uchwały z rażącym naruszeniem art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy planistycznej w zw. Z art; 21 usta. 1, 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP poprzez błędne wskazanie jej treści przeznaczenia terenu, co w sposób bezpośredni, realny i konkretny kształtuje sytuację prawną skarżącego jako właściciela nieruchomości znajdującej się na terenie, który taką uchwałą jest objęty.

Ustosunkowując się do zarzutów Pana G : C należy zwrócić uwagę na fakt, iż na potwierdzenie swoich wywodów przytacza on orzecznictwo sądów administracyjnych z lat 2005 – 2010, które w wielu wypadkach jest nieaktualne. W sprawie zbliżonej do przedmiotowej sprawy wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 stycznia 2013 r. wydanym w sprawie II OSK 2442/13 LEX nr 1270209, stwierdzając w uzasadnieniu, iż uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego na określonym obszarze nie wywołuje sama przez się skutków materialnoprawnych, nie kształtuje sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu administracji publicznej. Z jej istoty jako aktu prawa wewnętrznego wynika, że wiąże organ wykonawczy, który jest zobowiązany do podjęcia dalszych działań zmierzających do uchwalenia planu. Zdaniem Sądu okoliczność, że pośrednio, "refleksowo", uchwała o wewnętrznym charakterze może oddziaływać na sytuację prawną skarżących nie oznacza, że naruszenie interesu prawnego następuje bezpośrednio przez postanowienia tej uchwały.

Przytoczony wyżej, bardzo aktualny wyrok Sądu, wskazuje na fakt, iż w przypadku uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie dochodzi do naruszenia interesu prawnego podmiotów spoza systemu administracji publicznej.

Zgodnie z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ( Dz. U. z 2013 r. poz.594 ), każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Aby skutecznie zaskarżyć uchwałę Rady muszą być zatem łącznie spełnione następujące przesłanki :

1. naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego przez uchwałę,
2. uchwała musi dotyczyć sprawy z zakresu administracji publicznej,
3. skarga do sądu administracyjnego musi być poprzedzona bezskutecznym wezwaniem do usunięcia naruszenia.

W przedmiotowej sprawie nie została spełniona przesłanka naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego przez uchwałę,

Pan G C jest właścicielem działki o nr geod. 20/2 w obrębie Kurowszczyzna położonej na obszarze objętym powyższą uchwałą. W wezwaniu podnosi, iż uchwała została podjęta z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ( t.j. Dz. U. Z 2012r poz. 647 ze zm.). Wnioskodawca twierdzi, że uchwała narusza jego interes prawny z tej przyczyny, że jako właściciel danego terenu doznaje on ograniczeń w realizowaniu swoich zamiarów inwestycyjnych polegających na budowie budynku mieszkalnego wraz z zabudowaniami gospodarczymi i urządzeniami infrastruktury technicznej nw działce o nr geod. 20/2 w obrębie Kurowszczyzna, co powoduje całkowity brak możliwości wykorzystania przedmiotowej nieruchomości dla realizacji tego celu.

Burmistrz Sokółki postanowieniem z dnia 29 września 2013r nr GR.6730.44.2013.UW do dnia 19 maja 2014r. zawiesił postępowanie administracyjne dotyczące ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego z zabudowaniami gospodarczymi oraz infrastrukturą techniczną i komunikacyjną na działce o nr 20/2 w Kurowszczyźnie.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012r poz. 647 ze zm.) postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy można zawiesić na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje postępowanie i wydaje decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli:

- 1) w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego albo
- 2) w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany.

W dniu 30 grudnia 2011r. Rada Miejska w Sokółce podjęła uchwałę Nr XXII/148/11 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie gruntów wsi: Kurowszczyzna, Wojnachy i Słojniki w gminie Sokółka.

Wniosek o warunki zabudowy dotyczy obszaru objętego w/w uchwałą. Wstępne opracowanie dotyczące planu miejscowego wskazuje, że ustalenia planu miejscowego dla przedmiotowego obszaru mogą być odmienne od wnioskowanego sposobu zagospodarowania terenu. Wobec powyższego zasadne jest zawieszenie postępowania w celu zapobieżenia wydania decyzji o warunkach zabudowy niezgodnej z opracowywanym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Wojewódzki Sad Administracyjny w Białymstoku w wyroku II SA/Bk 333/13 z 30 lipca 2013r stwierdza m. in: „Zawieszenie postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) z uwagi na pozostawanie w toku procedury planistycznej, nie wywołuje skutku w postaci nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności inwestora. Zabezpiecza jedynie ustawowo zagwarantowaną kolejność norm regulujących sposób wykonywania prawa własności (plan miejscowy przed decyzją o warunkach zabudowy w sytuacji rozbieżności ich ustaleń co do tego samego terenu). Nie stanowi naruszenia zasady ochrony własności czy nieproporcjonalnej ingerencji we własność przyznanie pierwszeństwa procedurze planistycznej przed decyzją o warunkach zabudowy, zwłaszcza gdy uzasadnia to stopień zaawansowania prac planistycznych oraz rozbieżność między treścią planu a zamierzeniami inwestora”

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest tzw uchwałą intencyjną. Uchwała ta jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu i wyraża zaledwie zamiar sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla danego obszaru. Ponadto uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu nakłada na organ gminy obowiązek sporządzenia projektu planu w zakresie wskazanym w uchwale intencyjnej. Art 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdza, iż w celu ustalenia przeznaczenia terenu oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny określający granicę obszaru objętego projektem planu. Przed podjęciem uchwały, Burmistrz dokonuje analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia planu oraz ocenia stopień zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium przygotowując materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Uchwała ta ma charakter aktu prawa wewnętrznego i wiąże tylko organy gminy, i co do

zasady nie narusza interesów prawnych właścicieli nieruchomości. Burmistrz Sokółki sporządził wymaganą prawem analizę dotyczącą zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowano materiały geodezyjne oraz ustalono niezbędny zakres prac planistycznych.

Biorąc pod uwagę treść cytowanych wyżej wyroków NSA z dnia 24 stycznia 2013 r. OSK 2442/13 LEX nr 1270209 oraz WSA w Białymstoku II SA/Bk 333/13 z dnia 30 lipca 2013r należy stwierdzić, iż wnioskodawca nie może skutecznie wykazać naruszenia jego interesu prawnego przez uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Braki interesu prawnego ma dalej idące konsekwencje. W wyroku z dnia 23 października 2012 r. II OSK 1847/12 LEX nr 1234178 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż procedura podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może być źródłem interesu prawnego, a błędy proceduralne nie wystarczają dla uruchomienia merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały. Naruszenie procedury uchwałodawczej może powodować stwierdzenie nieważności uchwały, jednak w sytuacji, gdy dojdzie do jej badania po wykazaniu przez wnoszącego skargę, że jego interes prawny wywodzi się z prawa materialnego.

A zatem skoro wnioskodawca nie może skutecznie zaskarżyć uchwały do sądu, nie jest możliwe przystąpienie przez sąd do badania zarzutów merytorycznych, nawet jeśli są na tyle istotne, iż wpływają na ważność uchwały. WSA w Lublinie w wyroku z dnia 27.07.2009 r. II SA/Lu 274/09 LEX nr 574467 stwierdził wręcz, iż braki przy podjęciu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego mogą być następnie sanowane przy wydawaniu uchwały właściwej tj. o zmianie planu.

Niezależnie od powyższego Rada Miejska w Sokółce uważa, iż argumenty przedstawione przez wnioskodawcę nie zasługują na uwzględnienie.

Zasady sporządzania planu dotyczą problematyki merytorycznej związanej z jego sporządzaniem, a więc treść aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Treść planu miejscowego określają przepisy art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., zaś przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3 tej ustawy. Powołane przepisy określające treść planu miejscowego stanowią m.in. o wymogu zgodności tego planu z zapisami studium. W art. 15 ust. 1 jest mowa o sporządzaniu projektu planu "zgodnie z zapisami studium", a w art. 20 ust. 1 o stwierdzeniu przez Radę, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem z założenia elastycznym, który stwarza ramy dla swobody planowania miejscowego i pozwala na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu planów miejscowych.

Zaskarżona uchwała nie przesądza o przeznaczeniu nieruchomości stanowiących własność Pana G [imię] ani żadnej innej nieruchomości położonej na obszarze nią objętym. Ustalenia uchwały intencyjnej nie oddziałują zatem na wykonywanie prawa własności przez właścicieli nieruchomości objętych planem, a tym bardziej na wykonywanie prawa własności Pana C [imię] jako właściciela nieruchomości położonej w granicach obszaru objętego zaskarżoną uchwałą. Dopiero ostatecznie przyjęty miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący aktem prawa miejscowego, ukształtuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości objętych planem. Faktu podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod elektrownie wiatrowe nie można traktować jako działania zmierzającego do odebrania możliwości zabudowy nieruchomości wnioskodawcy, bo o takich ograniczeniach może postanowić tylko miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Dokonując analizy zapisów studium dotyczących przeznaczenia spornego terenu jako przeznaczonego pod strefę produkcji rolnej (R) w granicach obszaru lokalizacji siłowni

wiatrowych i porównując te zapisy z kwestionowanymi zapisami projektu planu miejscowego w części dotyczącej działki Pana G. C. , Burmistrz Sokółki stwierdza, że zapisy te nie są sprzeczne z zapisami studium w rozumieniu powołanych przepisów ustawy.

Pan G. C. : zarzuca, iż w uchwale intencyjnej zostało zawarte przeznaczenie jego terenu poprzez określenie w jej treści, iż „przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie gruntów wsi Kurowszczyzna, Wojnachy i Słojniki, na których wyznaczone będą tereny pod lokalizację elektrowni wiatrowych z określeniem terenów z zakazem zabudowy – w granicach opracowania zaznaczonych w załączniku graficznym nr 1 do niniejszej uchwały”. Treść uchwały, wbrew temu co uważa Pan C. nie przesądza o przeznaczeniu poszczególnych nieruchomości, ale podaje kierunek jakim organ wykonawczy Rady będzie się kierował w procedurze planistycznej. Ma to związek z treścią art. 10 ust. 2 i 2a oraz art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zapis art. 10 ust 2 określa między innymi jakiego rodzaju obszary określa studium w szczególności. Między innymi są to obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego oraz obszary dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400m<sup>2</sup> oraz obszary przestrzeni publicznych. W ustępie 2a ustawodawca stwierdza : „Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich rozmieszczenie” Takie brzmienie cytowanych przepisów powoduje, iż uchwały intencyjne wszczynając procedurę planistyczną wskazują organowi wykonawczemu przygotowującemu projekt planu kierunek działania ( zgodny z postanowieniami studium ), nie przesądzając bynajmniej o przeznaczeniu poszczególnych działek czy też sposobie ich zagospodarowania.

Odnosząc się do zarzutu nieprzeprowadzenia w odpowiednim zakresie analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie gruntów wsi : Kurowszczyzna, Wojnachy i Słojniki i realizowania partykularnego celu jednego podmiotu – przedsiębiorcy, który chce realizować inwestycję, należy stwierdzić, iż wniosek podmiotu zainteresowanego realizacją inwestycji, był jedynie sygnałem do rozważenia, czy wprowadzenie zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego gminy Sokółka ( zresztą zgodnie z postanowieniami studium ) leży w interesie Gminy Sokółka, biorąc pod uwagę całokształt obowiązków ustawowych nałożonych na gminę, dotyczących ładu przestrzennego oraz ochrony środowiska i przyrody. Należy podkreślić, iż art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennych nie formułuje żadnych wymogów formalnych, jakie ma spełnić analiza dotycząca zasadności przystąpienia do sporządzenia planu. Trudno zatem uznać za uzasadniony zarzut nieprzeprowadzenia analizy w odpowiednim zakresie, jeśli zakres analizy nie został sprecyzowany w przepisie ustawy.

Zarzuty Skarżącego dotyczące granic obszaru objętego projektem planu również nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z przyjętym w orzecznictwie poglądem Rada Gminy może uchwalić plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu, który wydzielił dla takiego opracowania i nie ma obowiązku opracowywać i uchylać plan zagospodarowania dla całego obszaru danej miejscowości ( wyrok NSA z dnia 27 października 1999r sygn. Akt IV SA 338/99) Ustawa nie określa wymagań co do dokładności granic przyjętego przez Radę terenu.

Mając na uwadze wszystkie przedstawione wyżej okoliczności Rada Miejska w Sokółce wnosi o oddalenie skargi Pana G. C. w całości.

PRZEWODNICZĄCY  
RADY MIEJSKIEJ

Robert Rybiński