

**UCHWAŁA NR LXII/375/2023
RADY MIEJSKIEJ W MIĘDZYBORZU**

z dnia 13 września 2023 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargi na Uchwałę nr XLII/287/2022 Rady Miejskiej w Międzyborzu z dnia 8 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Niwki Książęce obszar A oraz na uchwałę nr XLII/286/2022 z 8 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLI/264/2018 Rady Miejskiej w Międzyborzu z dnia 17 października 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Niwki Książęce

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) Rada Miejska w Międzyborzu uchwala, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr XLII/287/2022 Rady Miejskiej w Międzyborzu z dnia 8 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Niwki Książęce obszar A oraz na uchwałę nr XLII/286/2022 z 8 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały XLI/264/2018 Rady Miejskiej w Międzyborzu z dnia 17 października 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Niwki Książęce.

§ 2. 1. Upoważnia się Burmistrza Miasta i Gminy Międzybórz do przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargi, o której mowa w § 1 wraz z aktami sprawy, odpowiedzią na skargę, a także do udzielania dalszych pełnomocnictw.

2. Upoważnia się Burmistrza Miasta i Gminy Międzybórz do reprezentowania Rady Miejskiej w Międzyborzu w sprawie ze skargi, o której mowa w § 1, w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu, a także do udzielania dalszych pełnomocnictw, w tym pełnomocnictwa do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej oraz reprezentowania Rady Miejskiej w Międzyborzu w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie.

3. Treść odpowiedzi na skargę i akta sprawy, o których mowa w ust. 1 stanowią załącznik do uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Międzybórz.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Międzyborzu

Krystyna Lemiesz

Załącznik do uchwały nr LXII/375/2023
Rady Miejskiej w Międzyborzu
z dnia 13.09.2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław

Skarżący:

Organ: **Gmina Międzybórz – Rada Miejska w Międzyborzu**
ul. Kolejowa 13
56-513 Międzybórz

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Działając w imieniu oraz na rzecz Gminy Międzybórz – Rady Miejskiej w Międzyborzu, w związku ze skargą z dnia 18 sierpnia 2023 r. na uchwałę nr XLII/287/2022 Rady Miejskiej w Międzyborzu z dnia 08 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Niwki Książęce obszar A oraz na uchwałę nr XLII/286/2022 z dnia 08 czerwca 2022 Rady Miejskiej w Międzyborzu w sprawie zmiany Uchwały nr XLI/264/2018 z dnia 17 października w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Niwki Książęce, na podstawie art. 54 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2023 r. poz. 1634 ze zm.), zwanej dalej: „ppsa”, przekazuję skargę Sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę oraz **wnoszę o odrzucenie skargi w całości, ewentualnie o jej oddalenie.**

Uzasadnienie

I. *Przesłanki odrzucenia skargi*

Zgodnie z art. 50 § 1 ppsa uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.

Natomiast art. 101 § 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) (zw. dalej u.s.g.) określa, iż każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Tak jak zostało wskazane powyżej, przepis art. 101 u.s.g. przyznaje legitymację skargową podmiotowi, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone wskazanymi aktami. Zatem nie chodzi tutaj jedynie o oddziaływanie na interes prawny (uprawnienie), ale o stan dalej idący, polegający na takim oddziaływaniu, które powoduje jego naruszenie. Można założyć, że zachodzą tego rodzaju sytuacje, kiedy uchwała (zarządzenie) organu gminy oddziałuje na interes prawny (uprawnienie) określonego podmiotu, jednak interesu tego nie narusza.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25.11.2008 r., II OSK 978/08, LEX nr 530031, określił, że zakres sprawy sądowoadministracyjnej zainicjowanej skargą wniesioną na podstawie art. 101 u.s.g. wyznacza zakres naruszenia interesu prawnego skarżącego. W uzasadnieniu wyroku z 5.06.2014 r., II OSK 117/13, LEX nr 1511174 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał argumenty przemawiające na rzecz prezentowanego stanowiska: „w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. orzeka się jedynie w «granicach» interesu prawnego skarżącego. Oznacza to, że przedmiotem badania pod względem zgodności z prawem jest cała uchwała w sprawie planu, jednakże w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad sporządzania planu lub istotnego trybu sporządzania planu, sąd może orzec o stwierdzeniu nieważności uchwały, ale tylko w części wyznaczonej granicami interesu prawnego skarżącego (...). Jeśli zatem skarżący wywodzi swój interes z prawa własności nieruchomości, to stwierdzenie

nieważności tego planu powinno nastąpić tylko w odniesieniu do części tego planu dotyczącej tych nieruchomości. Przyjęcie poglądu, że w sytuacji zaskarżenia uchwały w sprawie miejscowego planu w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., sąd może stwierdzić nieważność całej uchwały, niezależnie od tego, czy stwierdzone naruszenia odnoszą się do całości planu, czy tylko części, która odnosi się do nieruchomości skarżącego, prowadzi w efekcie do wypaczenia istoty skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g., gdyż skarga taka staje się w efekcie narzędziem do eliminowania z obrotu prawnego uchwał w całości, bez względu na to, czy stwierdzone naruszenia przy jej procedowaniu miały jakikolwiek wpływ na interes prawny skarżącego. Przez to nie różni się ona niczym od skargi organu nadzoru składanej w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g., której celem jest wyeliminowanie z obrotu sprzecznej z prawem uchwały organu samorządu. W efekcie skarga taka staje się skargą o charakterze actio popularis, a temu z całą pewnością nie służy instytucja obywatelskiej kontroli nad legalnością działalności organów samorządu terytorialnego określona w art. 101 ust. 1 u.s.g.

Tym samym, jeśli skarżący wywodzi swój interes z prawa własności nieruchomości, to stwierdzenie nieważności tego planu może nastąpić tylko w odniesieniu do planu w zakresie dotyczącym tych nieruchomości.

W związku z tym, iż zaskarżona uchwała nr XLII/287/2022 Rady Miejskiej w Międzyborzu z dnia 08 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Niwki Książęce obszar A nie obejmuje nieruchomości, których właścicielem jest Skarżący, w konsekwencji należy uznać, że nie przysługuje mu interes prawny do zaskarżenia ww. uchwały.

Dodatkowo należy podkreślić, że do wyłącznej właściwości Organu należy kompetencja określenia zakresu podejmowanych uchwał, tym samym Organ mógł w ramach przyznanej mu swobody podjąć uchwałę nr XLII/286/2022 z dnia 08 czerwca 2022 Rady Miejskiej w Międzyborzu w sprawie zmiany Uchwały nr XLI/264/2018 z dnia 17 października w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Niwki Książęce, która w żadnym elemencie nie narusza interesu prawnego Skarżącego.

Tym samym zgodnie, z art. 58 § 1 pkt 5a Sąd obowiązany jest skargę odrzucić.

II. Oddalenie skargi

Pomimo, iż w ocenie Organu, Skarżący nie wykazał interesu prawnego, który uprawniałby Sąd do merytorycznego rozpatrzenia skargi, organ chciałby pokrótce odnieść się do rzekomych nieprawidłowości wskazanych w skardze.

W pierwszej kolejności, w odniesieniu do zarzutu sprzeczności uchwały nr XLII/287/2022 Rady Miejskiej w Międzyborzu z dnia 8 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Niwki Książęce, obszar A, zwanej dalej „MPZP”, ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Międzybórz, przyjętego uchwałą nr XXIII/161/2017 Rady Miejskiej w Międzyborzu z dnia 26 kwietnia 2017 r., zwanej dalej „studium”, organ wskazuje, że ze sformułowanych zarzutów wynika brak wiedzy Skarżącego na temat korelacji pomiędzy studium a następczą uchwałą, jaką jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Studium stanowi akt planistyczny mający charakter programowy. Zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w doktrynie przyjęło się określać studium mianem aktu kierownictwa wewnętrznego, czy też aktu gminnej polityki planistycznej. Oznacza to, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego. Jako akt planistyczny określa jedynie politykę przestrzenną gminy i wiąże wewnętrznie organy gminy w ich planach przy sporządzaniu projektów planów miejscowych. Jako akt kierownictwa wewnętrznego określa tylko kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu projektu przyszłego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Studium stanowi jeden z etapów poprzedzających uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustalone w studium przeznaczenie terenów, choć wiąże na etapie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na konieczność zachowania zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium, nie stanowi samodzielnej podstawy do wywodzenia wiążącego przeznaczenia określonego terenu. Przeznaczenie terenów i sposób ich zagospodarowania ustalany jest, co do zasady, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Studium określa jedynie kierunek przeznaczenia określonych obszarów, którego

doprecyzowanie i ostateczne ustalenie następuje w planie miejscowym. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że studium sporządzane jest dla obszaru całej gminy, natomiast plany miejscowe, mogą, ale nie muszą być sporządzone dla całej gminy. W większości przypadków plan miejscowy rada gminy uchwała jedynie dla określonych obszarów. Wobec powyższego za bezzasadny należy uznać zarzut naruszenia studium, które w ocenie skarżącego polega na nie uchwaleniu planu miejscowego dla działek, które objęte są studium. Wskazać przy tym należy, że zgodność planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, o której mowa w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, oceniać można jedynie w kontekście przyjętych w planie miejscowym ustaleń. Jeśli określone tereny nie zostały objęte planem miejscowym, brak jest ustaleń dla tych terenów w planie miejscowym to logiczną konsekwencją jest brak możliwości oceny jakiegokolwiek zgodności ze studium. Wskazać należy, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jedynie w niektórych, ściśle określonych przypadkach przewiduje konieczność sporządzenia planu miejscowego (art. 14 ust. 7 ustawy). W pozostałych przypadkach sporządzenie planu miejscowego nie jest obowiązkowe. W analizowanym przypadku brak jest przepisu, z którego Skarżący mógłby wywodzić roszczenie o uchwalenie planu miejscowego dla wskazanych przez niego działek.

Wskazać ponadto należy, że rada gminy posiada władztwo uchwałodawcze polegające, m.in. na tym, że może określić obszar obejmowany projektowanymi postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Władztwo to polega również na tym, że niektóre części terenu mogą zostać wyłączone z procedury uchwałodawczej, tj. dopuszczalne jest tzw. etapowanie procedury sporządzania planu miejscowego, polegające na uchwaleniu planu miejscowego dla obszaru mniejszego niż obszar objęty uchwałą o przystąpieniu do jego sporządzenia. Tym samym, w sytuacji, w której Rada Miejska w Międzyborzu zdecydowała się na wyłączenie spod regulacji uchwały nieruchomości należących do Skarżącego nie sposób stwierdzić, że zaskarżona uchwała jest niezgodna ze studium. Jak wskazano powyżej, ocena ewentualnej zgodności ze studium mogłaby zostać dokonana tylko w przypadku, gdyby nieruchomości, będące własnością Skarżącego, zostały objęte planem miejscowym.

W ustosunkowaniu do zarzutu braku możliwości weryfikacji przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie części tekstowej z częścią graficzną organ wskazuje, że brak jest możliwości powiązania tekstu planu z jego załącznikiem graficznym w zakresie działek

o symbolach 166/5, 166/6, 166/7, 166/8, ponieważ działki te nie zostały objęte planem miejscowym. Za pozbawiony jakichkolwiek podstaw prawnych i faktycznych należy uznać zarzut „sprzeczności pomiędzy tekstem uchwały a jej załącznikiem graficznym” skoro brak jest jakichkolwiek ustaleń w części tekstowej dla wskazanych działek. Również załącznik graficzny do uchwały nie obejmuje wskazanych działek. Nieobjęcie nieruchomości Skarżącego żadnym symbolem na załączniku graficznym do uchwały oznacza wyłącznie, że nieruchomość nie jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, co nie stanowi naruszenia powszechnie obowiązujących przepisów prawa. W tym miejscu należy odnieść się także do zarzutu braku obligatoryjnych elementów planu miejscowego, w postaci ustalenia przeznaczenia terenów. Zarzut ten mógłby zostać skutecznie podniesiony tylko w przypadku, gdyby na załączniku graficznym widniały tereny opisane określonym symbolem, a jednocześnie w tekście planu miejscowego brak byłoby jakichkolwiek ustaleń dla tych terenów. Tego rodzaju sytuacja nie zachodzi natomiast w przypadku kwestionowanego MPZP.

W zakresie zarzutów dot. uchwały nr XLII/286/2022 z dnia 08 czerwca 2022 Rady Miejskiej w Międzyborzu w sprawie zmiany Uchwały nr XLI/264/2018 z dnia 17 października w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Niwki Książęce, organ wskazuje, że zmiany w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w toku procedury planistycznej, nie wymagają dla ich wprowadzenia złożenia w tym zakresie uwagi w trybie art. 17 pkt 11 ustawy. Rada, jako organ stanowiący, mocą art. 19 ust. 1 ustawy uzyskuje autonomiczne prawo do kształtowania aktu planistycznego, który przedstawiany mu jest przez organ wykonawczy gminy w postaci projektu. Inicjatywę zmian w projekcie planu rada gminy może wyrazić z urzędu, według uznania, a zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy czynności, o których mowa w art. 17, nie ponawia obligatoryjnie w każdym przypadku, ale ponawia "w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian". W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2017 r., II OSK 17/17, dotyczącym procedury ponownego wykładania projektu planu zagospodarowania przestrzennego w sytuacji dokonywania zmian planu Sąd stwierdził, że: "1. Jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503), ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Zwrot normatywny: «w niezbędnym zakresie»

jest pojęciem nieostrym i może wywoływać wątpliwości, co do zakresu ponowienia czynności planistycznych. Zasadniczo należy przyjąć, że nie odnosi się do wszystkich sytuacji, w których dochodzi do zmiany w planie w wyniku uwzględnienia uwag, lecz jedynie do sytuacji wyjątkowych. Uwagi indywidualne, nieistotne mogą być uwzględniane przez organ wykonawczy bez obowiązku ponawiania procedury planistycznej. Powtórzenie czynności ponownego wykładania projektu planu powinno następować tylko w sytuacji daleko idących zmian projektu, zmieniających jego koncepcję lub prowadzących w zasadzie do sporządzenia projektu planu w nowej postaci".

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym jednolicie przyjmuje się, że wprowadzenie zmian w projekcie planu miejscowego polegających na ograniczeniu zakresu tego planu w ogóle nie wymaga ponawiania procedury planistycznej w jakimkolwiek zakresie. Tego rodzaju zmiana nie wprowadza bowiem merytorycznych zmian względem tych, które zostały już uzgodnione z właściwymi organami w toku procedury. Niezależnie od powyższego, w ocenie organu, dokonana zmiana w postaci wyłączenia spod procedury uchwałodawczej działek (nieruchomości) należących do Skarżącego, nie była zmianą daleko idącą, zmieniającą koncepcję planu lub prowadzącą w zasadzie do sporządzenia projektu planu w nowej postaci. Tym samym taka zmiana nie powodowała konieczności ponownego wyłożenia projektu planu, a tym samym nie doszło do naruszenia jakichkolwiek powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 maja 2020 r., sygn. sprawy II OSK 2626/19 wskazał, że zmniejszenie granic planu przyjętych w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie stanowi zmiany w planie skutkującej koniecznością ponawiania całej procedury planistycznej dla terenu pomniejszonego, chyba że ustalenia planu co do części terenu wyłączonej z procedury były w sposób istotny i nierozzerwalny powiązane z ustaleniami planu co do pozostałego terenu.

Reasumując, zasadniczym zarzutem Skarżącego jest brak uchwalenia planu miejscowego dla działek, będących jego własnością, a objętych pierwotnie uchwałą Nr XLI/264/2018 Rady Miejskiej w Międzyborzu z dnia 17 października 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Niwki Książęce. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z prawnego punktu widzenia stanowi akt o charakterze wewnętrznym, wszczynający procedurę planistyczną i określający granice obszaru objętego projektem planu. Jest to wyłącznie uchwała intencyjna,

która ze swej istoty nie wywołuje skutków materialnoprawnych i nie kształtuje sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu administracji publicznej, w tym właścicieli nieruchomości na terenie objętym tą uchwałą. Jednocześnie, w toku procedury planistycznej, dopuszczalne jest ograniczenie zakresu projektu planu miejscowego do obszaru mniejszego, niż pierwotnie objęty uchwałą „przystąpieniową”. Takie działanie nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia prawa, a także nie rodzi jakichkolwiek roszczeń po stronie osób będących właścicielami terenów, dla których sporządzany jest plan miejscowy.

Mając na uwadze powyższe wnoszę jak na wstępie.