

Uchwała Nr XIII/96/2016

Rady Gminy Kołbiel

z dnia 24 lutego 2016r.

w sprawie: odpowiedzi na skargę wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na uchwałę Nr X/70/2015 Rady Gminy Kołbiel z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie: zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kołbiel.

Na podstawie art.18 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (t.j.: Dz.U. z 2015r. poz.15155 z późn. zm.) w związku z art. 54 §1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zmianami)

Rada Gminy Kołbiel uchwała, co następuje:

§1

1. Odmówić uwzględnienia skargi z dnia 26.01.2016r. na Uchwałę Gminy Kołbiel Nr X/70/2015 z dnia 17.11.2015r. dotycząca uchwalenia przez Radę Gminy Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołbiel.
2. Udzielić odpowiedzi na skargę z dnia 26.01.2016r. na Uchwałę Nr X/70/2015 Rady Gminy Kołbiel z dnia 17.11.2015r. w sprawie: zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołbiel w wersji jak w załączniku nr 1 do niniejszej Uchwały.

§2

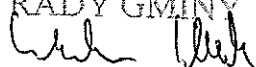
Upoważnia się Przewodniczącego Rady Gminy Kołbiel Pana Waldemara Klocha do podpisania odpowiedzi na skargę oraz do przekazania jej, wraz z załącznikami, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

§3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

§4

Uchwała podlega podaniu do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy oraz na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy Kołbiel.

PRZEWODNICZĄCY
RADY GMINY

Waldemar Kloch

Kołbiel: 24.02.2016r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
ul. Jasna 2/4/6
00-013 Warszawa

Skarżący:

Organ samorządowy:

Gmina Kołbiel, ul. Szkolna 1, 05-340 Kołbiel, reprezentowana przez Radę Gminy

Odpowiedź Gminy Kołbiel na skargę

W związku ze złożoną przez skarżących _____ skargą z dnia 26.01.2016r. (doręczenie w dniu 28.01.2016r.) na Uchwałę Gminy Kołbiel Nr X/70/2015 z dnia 17.11.2015r. dotyczącą uchwalenia przez Radę Gminy Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołbiel, na podstawie art. 54§2 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.) Gmina Kołbiel, reprezentowana przez Radę Gminy wnosi o:

1. oddalenie skargi w całości, jako bezpodstawnej i bezzasadnej, po przeprowadzeniu rozprawy;

Nadto, Gmina Kołbiel wnosi o:

2. zasądzenie od skarżących, na rzecz Gminy Kołbiel kosztów ewentualnego zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Uzasadnienie

1. Przede wszystkim, okoliczności niniejszej sprawy wymagają podkreślenia, iż podstawą wniesienia skargi na uchwałę organu stanowiącego gminy jest art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – u.s.g. (t.j.: Dz.U. z 2015r. poz.1515 z późn. zm.). W świetle powyższego przesłanką do merytorycznej oceny zaskarżonego przepisu jest naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia przysługującego skarżącym. Strona skarżąca musi zatem nie tylko wykazać się indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także naruszeniem któregoś z nich. Posiadanie interesu prawnego przy próbie zakwestionowania uchwały rady gminy, oznacza istnienie związku pomiędzy sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego, a zaskarżoną uchwałą. Interes, o którym mowa w powołanym przepisie musi być konkretny i realny, a związek pomiędzy własną, indywidualną sytuacją prawną skarżącego a zaskarżoną uchwałą musi powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia danego podmiotu konkretnych uprawnień lub nałożonych obowiązków (por. wyroki NSA: z 17.03.2015 r., II OSK 1967/13, LEX Nr 1675971; z 3.03.2015 r., II OSK 1869/13, LEX Nr 1666086; z 6.03.2012 r., II OSK 2687/11, LEX Nr 1138193; z 3.08.2007 r., I SK 614/07, LEX Nr 334317).

Przedmiotem zaskarżonej do WSA w Warszawie uchwały jest Uchwała Rady Gminy Kołbiel dotycząca Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Uchwała w przedmiocie studium nie jest aktem prawa miejscowego, jest aktem polityki, aktem prawa wewnętrznego wiążącym organ stanowiący przy uchwalaniu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego (por. art.9 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – u.p.z.p. - t.j. Dz.U.2015r. poz.199 z późn. zm.).

Skoro zatem studium jest aktem wewnętrznym wiążącym wyłączenie organy gminy przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.) , to w przeciwieństwie do aktów prawa miejscowego, które bez wątpienia kształtują prawa i obowiązki mieszkańców lokalnej społeczności, charakter norm w nim zawartych z zasady nie oddziałuje bezpośrednio na sferę praw i obowiązków podmiotów stojących na zewnątrz administracji publicznej. Zaskarżona uchwała zawiera niewątpliwie normy o charakterze kierunkowym lub programowym, ustalając pewien kierunek „zasadę” dla działania Rady Gminy Kołbiel na etapie opracowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i co do zasady nie kształtuje sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości. Nie można wobec tego przyjąć, że przedmiotowe Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest aktem, który wywołuje skutki tożsame z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Dlatego też dopuszczając skargę z art. 101 u.s.g. na studium trzeba widzieć różnicę pomiędzy studium a planem miejscowym w zakresie bezpośrednio i realności naruszenia interesu prawnego. Charakter studium i zakres związania Rady Gminy jego postanowieniami co do zasady nie kształtuje sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości. Taką rolę kształtującą mają jedynie postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 9 ust. 4 u.p.z.p. nie kształtuje sytuacji właścicieli nieruchomości. Sam przez się nie może zatem stanowić o naruszeniu ich interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust 1 u.s.g. (por. cyt. orzecznictwo jak wyżej).

Z tych względów postanowienia studium tylko w wyjątkowych sytuacjach mogą naruszać interes prawny członka wspólnoty samorządowej. Analiza orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje, iż zdarzają się przypadki uznania posiadania legitymacji skargowej z art. 101 ust. 1 u.s.g. w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia jest uchwała w przedmiocie studium, niemniej jednak powyższe należą do niezwykle rzadkich. Podkreśla się, że studium nie kształtuje sposobu korzystania z własności, ale wiążąc radę gminy pośrednio może wpływać na interes prawny właścicieli nieruchomości objętych postanowieniami studium. Przyjmuje się zatem, że inne niż poprzednie przeznaczenie nieruchomości w studium i powiązane z nimi nakazy i zakazy, jedynie mogą stanowić o naruszeniu interesu prawnego, przy czym kwestia ta winna podlegać wnikliwemu rozważeniu w konkretnej sytuacji. Z tego też względu wykazanie, że uchwała w przedmiocie studium narusza interes prawny lub uprawnienie właścicieli gruntu jest utrudnione (por. cyt. orzecznictwo jak wyżej)..

Niewątpliwie skarżący, jako właściciele nieruchomości położonych w granicach objętych zaskarżoną uchwałą mają interes prawny do jej kwestionowania. Jednakże – jak wyżej wskazane – przesłanką posiadania legitymacji do skutecznego wniesienia skargi na uchwałę rady gminy nie jest wskazanie samego istnienia interesu prawnego skarżących, ale wykazanie, że ten interes prawny został naruszony (por. cyt. orzecznictwo jak wyżej).

2. Zrzuty dotyczące działki obręb (pkt. 2 zarzutów skargi)

Skarżący zarzucają nie uwzględnienie, w trakcie ustalania przeznaczenia działki nr obręb w zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kołbiel dotychczasowego zagospodarowania terenu, interesu prywatnego właścicieli nieruchomości oraz złożonych przez nich uwag zmierzających do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu.

Działka Nr obręb , w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołbiel posiada przeznaczenie MR – teren zabudowy zagrodowej. W zmianie studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Kołbiel działka jw. otrzymała przeznaczenie ML1 - tereny zabudowy rekreacji indywidualnej.

Na str. 99, Studium określa podstawowe i dopuszczalne kierunki przeznaczenia, standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu: ML1- tereny zabudowy rekreacji indywidualnej, objęte ochroną przyrody związane z ochroną rzeki Świder, standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu: nakaz uwzględnienia przepisów odrębnych obowiązujących dla form ochrony przyrody, wskazanych w rozdziale XV.1. Polityka ochrony przyrody i krajobrazu, występujących na danym terenie zgodnie z rysunkiem studium, utrzymanie istniejącej zabudowy z możliwością rozbudowy, nadbudowy, odbudowy i przebudowy w terenach ML1 położonych w zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią - zakaz lokalizacji nowych budynków, przebudowy i rozbudowy istniejących budynków, zgodnie z przepisami ustawy Prawo wodne, utrzymanie istniejącej zabudowy zagrodowej z możliwością rozbudowy i nadbudowy, maksymalna wysokość zabudowy do 8 m, dowolne formy dachów, minimalna powierzchnia biologicznie czynna – 60% działki budowlanej, postulowana minimalna powierzchnia nowo wydzielonej działki budowlanej 500m², dopuszcza się wydzielenie mniejszych działek w uzasadnionych przypadkach lub jeżeli wynika to z obowiązujących m.p.z.p..

W Studium określono zasady kształtowania polityki przestrzennej Gminy Kołbiel, które należy traktować jako wytyczne do m.p.z.p..

Wskazanie przez skarżących, że zaistniała zmiana jest znaczącym ograniczeniem użytkowania tej działki stoi w całkowitej sprzeczności z dotychczasowym zagospodarowaniem i korzystaniem z terenu.

To nie z ustaleń zaskarżonego Studium, a z aktów prawa powszechnie obowiązującego i wydanych na ich podstawie indywidualnych aktów administracyjnych mogą wynikać ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości stanowiącej własność skarżących. Uchwalone Studium nie zmienia sytuacji prawno-planistycznej przedmiotowej nieruchomości. Pamiętać należy, że to dopiero ustalenia m.p.z.p., a nie Studium, kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (por. art. 6 u.p.z.p.). Dopiero m.p.z.p., jako akt prawa miejscowego może ukształtować sposób wykonywania prawa własności. Ale, ta kolejna w procesie planistycznym uchwała podlega samodzielnemu zaskarżeniu do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g..

Należy przy tym dodatkowo i jedynie na marginesie podkreślić, że w wyniku nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na mocy ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U.2010r. Nr 130 poz.871), związki pomiędzy studium a planem miejscowym zostały przez ustawodawcę ponownie znacznie rozluźnione. Zgodnie bowiem z art.1 pkt.6 cyt. ww. ustawy, w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. dokonano zmiany polegającej na zmianie dotychczasowego zapisu, że rada gminy uchwała miejscowy plan „po stwierdzenie jego zgodności z ustaleniami studium” na sformułowanie „po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium” (por. również wyrok z 28.02.2011r., WSA w Krakowie, II SA/Kr 1212/10, LEX Nr 993200). Podkreślić należy, że na skutek podjęcia zaskarżonej uchwały nie ulega zmianie przeznaczenie działki skarżących, gdyż zgodnie z obowiązującym planem zachowuje swoją funkcję MR – teren rolny z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej. W rejestrze gruntów działka pozostaje w dalszym ciągu jako działka rolna (grunty rolne)..

zagospodarowania terenu położonego na terenie Gminy (art.3 ust.1 u.p.z.p.). Ponadto skarżący wskazują naruszenie interesu publicznego, co nie może być powodem do zaskarżenia uchwały.

W tym stanie sprawy, przedmiotowa Uchwała Rady Gminy Kołbiel, w zaskarżonym zakresie, nie narusza również interesu prawnego skarżących. W tym przypadku również nie została spełniona przesłanka, określona w art. 101 § 1 u.s.g. legitymująca skarżących do skutecznego domagania się stwierdzenia nieważności przedmiotowej Uchwały w zaskarżonej jej części. W tym zakresie skarga winna zostać również oddalona.

(dowód: Uchwała Nr X/70/2015 Rady Gminy Kołbiel oraz Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołbiel wraz z załącznikami oraz protokół z obrad Sesji Rady)

Zaznaczyć również należy, że zaskarżona Uchwała Rady Gminy Kołbiel była przedmiotem postępowania nadzorczego w trybie przepisów rozdziału 10 k.p.a.. W przepisany terminie Wojewoda Mazowiecki nie wniósł żadnych uwag i/lub zastrzeżeń do przedmiotowej Uchwały.

4. Odnosząc się natomiast do pozostałych zarzutów skargi, podkreślić należy w pierwszej kolejności, iż niespełnienie wskazanych wyżej przesłanek naruszenia interesu prawnego wnoszących skargę, wyłączało możliwość skutecznego podnoszenia zarzutów związanych z procedurą uchwalenia Studium. Naruszenia interesu prawnego, jako warunku dopuszczalności skargi nie można upatrywać w naruszeniu przepisów dotyczących procedury planistycznej. Ta może być bowiem kontrolowana przez sąd administracyjny dopiero wówczas, gdy wykazane zostanie, że interes prawny strony skarżącej został naruszony (por. wyrok NSA z 26.02.2008r II OSK 1765/07 LEX Nr 437511; wyrok z 9.11.2011r. WSA w Łodzi SA/Łd 718/11 LEX Nr 1153777).

Na marginesie już zatem wskazać należy, że zarzut naruszenia art.12 ust.1 w zw. z art.11 pkt.12 w zw. z art.27 u.z.p.p. jest bezpodstawny. Art.12 ust.1 cyt. ustawy nie wymaga, by każda z uwag zgłoszonych do Studium musiała być rozstrzygana w sposób indywidualny przez Radę Gminy. Rada Gminy procedując nad przedstawionym przez wójta projektem Studium i podejmując następnie uchwałę w przedmiocie studium, sankcjonuje niejako dotychczasowe czynności organu wykonawczego. Powyższe pozwala na przyjęcie, by zwieńczone uchwałą merytoryczne prace nad treścią studium polegały również na możliwości całościowego rozpatrzenia nieuwzględnionych przez organ wykonawczy zgłoszonych uwag. To bowiem na Radzie Gminy spoczywa odpowiedzialność za uchwaloną treść studium, która kompleksowo i perspektywicznie pozwoli na realizację polityki przestrzennej Gminy (por. wyrok NSA w Warszawie z 8.10.2014 r. II OSK 1399/14 LEX Nr 1530582). Analogicznie, rekomendowanie radzie sposobu rozpatrzenia nieuwzględnionych uwag może być dokonane również przez właściwą komisję Rady Gminy (por. cyt. wyrok z 9.11.2011r. WSA w Łodzi SA/Łd 718/11 LEX Nr 1153777). Załącznik Nr 4 do przedmiotowej Uchwały (rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) został odczytany i w trakcie jego odczytywania obecni na sali właściciele nieruchomości zadawali pytania dotyczące nieuwzględnionych uwag do Studium. Odpowiedzi i wyjaśnień udzielał pracownik wykonawcy, który opracował zmiany studium. Uwagi zostały przedstawione w kolejności zgodnie z załącznikiem. Następnie, Przewodniczący Rady zapytał, czy ktoś z radnych zgłasza uwagi do przeczytanego załącznika nr 4 do uchwały zamiany Studium oraz przedstawionego sposobu rozpatrzenia uwag złożonych do wyłożonego do publicznego

Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XIII/96/2016 Rady Gminy Kołbiel z dnia 24.02.2016r.

wglądu projektu zmiany Studium. Uwag nie zgłoszono. Uchwałę przegłosowano większością 8 głosów. 2 radnych głosowało przeciw, 2 radnych wstrzymało się od głosu. Głosowało 12 obecnych radnych.

(dowód: protokół z obrad sesji)

Zarzut naruszenia art.22 ust.1 u.s.g. oraz §30 ust.2 i 5 Statutu Gminy Kołbiel polegający na niezachowaniu 4 dniowego terminu do zawiadomienia o sesji Rady i do doręczenia radnym stosownego projektu Studium, również jest nieuzasadniony. Poprzez przyjęcie porządku obrad sesji (większością 11 głosów na 12 radnych obecnych), w czasie której rozpatrywano projekt Studium, radni, w ramach swych prerogatyw stanowiących jako Rada Gminy, zgodzili się i zaakceptowali taki stan rzeczy (por. art.20 ust.1a u.s.g.).

(dowód: protokół z obrad sesji).

W tym stanie sprawy wniosek o oddalenie w całości skargi jest uzasadniony i konieczny.


Załączniki:

1. skarga

2. Odpis Uchwały Nr X/70/2015 Rady Gminy Kołbiel w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołbiel wraz z załącznikami

3. porządek obrad Sesji Rady w dniu 17.11.2015r

4. protokół z obrad Sesji Rady w dniu 17.11.2015r.

PRZEWODNICZĄCY
RADY GMINY

Waldemar Kloch