

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**

ul. Jasna 2/4

00 – 013 Warszawa

Skarżący: [REDAKTOWANE], reprezentowana przez
[REDAKTOWANE] Kancelaria Radcy Prawnego i Doradcy Podatkowego,
[REDAKTOWANE].

Uczestnik postępowania /organ, który wydał skarżone zarządzenie/: Rada Gminy Gostynin,
ul. Rynek 26, 09 – 500 Gostynin,
reprezentowana przez Wójta Gminy Gostynin, Urząd Gminy Gostynin ul. Rynek 26, 09-500
Gostynin, NIP Urzędu Gminy: 9710295009;

Odpowiedź Rady Gminy Gostynin na skargę

[REDAKTOWANE]. na uchwałę Rady Gminy Gostynin nr 483/XLVII/2023 z dnia
03.03.2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu
zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar części wsi Gorzewo, gmina
Gostynin

Rada Gminy Gostynin, w odpowiedzi na skargę [REDAKTOWANE] na wskazaną wyżej
uchwałę, wnosi o niewzględzenie skargi i jej oddalenie w całości.

Rada Gminy Gostynin wnosi również o zasądzenie od skarżącego kosztów
postępowania według norm przepisanych.

Ponadto, na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a, organ wnosi o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym.

Uzasadnienie

Uchwałą nr 483/XLVII/2023 z dnia 03.03.2023 r. Rada Gminy Gostynin przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar części wsi Gorzewo, gmina Gostynin. Obszar ten obejmuje działki nr 405/4, 4/2, 4/3, położone we wsi Gorzewo, gmina Gostynin. Uchwałą tę zaskarżył [REDAKTOWANE] zarzucając jej naruszenie art. 14 ust. 1 i 4 w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 14 ust. 5 tej ustawy. W ocenie Rady Gminy, przedmiotowa skarga jest niezasadna i powinna zostać oddalona w całości z przyczyn wskazanych poniżej.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że podstawą prawną do wniesienia przedmiotowej skargi jest art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałą lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W kontekście niniejszej sprawy kluczową kwestią jest kwestia posiadania przez skarżącego interesu prawnego w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 07.09.2023 r. w sprawie II SA/GI 879/23, „prawo do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. przysługuje podmiotowi, który wykaże naruszenie przez zaskarżoną uchwałą własnego interesu prawnego lub uprawnienia, a zatem gdy zaskarżona uchwała godzi w sferę prawną podmiotu przez wywołanie negatywnych następstw prawnych, np. przez zniesienie, ograniczenie czy też uniemożliwienie realizacji jego uprawnienia czy też interesu prawnego. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia to naruszenie przysługującej podmiotowi z mocy prawa ochrony. Podstawą do wyprowadzenia tej ochrony są przepisy prawa materialnego, które regulują treść działania organów administracji publicznej, na mocy których kształtowane są uprawnienia lub obowiązki jednostki.”. W ocenie organu, w niniejszej sprawie, skarżący nie ma żadnego interesu prawnego w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały. Na wstępie dalszych rozważań niemalże *in extenso* przytoczyć należy uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 05.10.2016 r. w

sprawie II OSK 7/15. W uzasadnieniu tym Sąd wskazał, że „Kryterium „interesu prawnego” ma charakter materialnoprawny i wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, a kwestionowanym w skardze aktem lub czynnością organu administracji. Dopiero wykazanie istnienia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia daje możliwość merytorycznego rozpoznania skargi. Zaskarżona uchwała wydana została na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten stanowi, że w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej „planem miejscowym”. Uwzględniając przedmiot tego aktu wskazać należy, że sposób wykonywania prawa własności nieruchomości kształtuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Inne akty planistyczne gminy mają charakter aktów prawa wewnętrznego, które wiążąc tylko organ gminy nie wywołują skutków na zewnątrz. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwaliło się w zasadzie jednolite stanowisko, według którego uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego (zmiany planu miejscowego) nie kształtuje sytuacji prawnej osób posiadających tytuł prawny do nieruchomości znajdujących się na terenie, którego dotyczy. Zgodnie z tym stanowiskiem, przedstawionym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego powołanych przez Sąd pierwszej instancji, uchwała taka - wydawana na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - rozpoczyna prace planistyczne przy tworzeniu (zmianie) planu miejscowego, określając terytorialne granice zamierzonych działań planistycznych. Dopiero plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, w przyszłości może kształtować sposób wykonywania prawa własności, użytkowania wieczystego, czy ograniczonych praw rzeczowych. Ponadto rada gminy, posiadająca w granicach prawa samodzielność i swobodę decydowania o losach wszczętej procedury planistycznej, może w toku prac planistycznych, w miarę potrzeby, dokonywać zmian co do obszaru objętego przyszłym planem a nawet, gdy uzna to za konieczne, przerwać procedurę sporządzenia planu i wycofać się z inicjatywy planistycznej. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego ma zatem

jedynie wewnętrzny (wiążący tylko organ wykonawczy gminy), intencyjny i porządkowy charakter. Z tego względu nie można nadać jej charakteru normatywnego, kształtującego sytuację materialnoprawną zainteresowanych podmiotów. To zaś wyklucza co do zasady możliwość naruszenia jej postanowieniami czyjegokolwiek interesu prawnego.”. Stanowisko jest właściwie ugruntowane w orzecznictwie sądowym, tytułem przykładu wskazać można na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24.01.2013 r. w sprawie II OSK 2442/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 08.01.2013 r. w sprawie II SA/Wr 626/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 05.12.2019 r. w sprawie II SA/OI 674/19, czy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15.02.2017 r. w sprawie II OSK 1277/15. W ocenie organu nie ma żadnych podstaw, aby w niniejszej sprawie odstąpić od tej linii orzeczniczej. Skarżący nie jest właścicielem nieruchomości (działki), których dotyczy przystąpienie do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oczywiście organ ma świadomość, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może dotyczyć interesów prawnych nie tylko osób będących właścicielami nieruchomości objętych tym planem, ale właśnie dotyczy to już uchwalonego planu miejscowego, a nie jedynie uchwały o przystąpieniu do jego sporządzenia. Okoliczności, na jakie skarżący powołuje się w treści uzasadnienia skargi absolutnie nie wskazują na potrzebę i możliwość ochrony jego interesu prawnego w tej sprawie. Ewidentnie widać, że skarżący pozostaje w konflikcie sąsiedzkim z jednym z właścicieli działek, których dotyczy przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego, jednak konflikty takie nie powinny być przenoszone na grunt władztwa planistycznego gminy. Ponadto, z uzasadnienia skargi widać też, że skarżący i właściciel przedmiotowej działki są zaangażowani w szereg postępowań sądowych i administracyjnych i w tych właśnie postępowaniach materializuje się ochrona interesu prawnego skarżącego.

Niezależnie od powyższego, nie można pomijać faktu, że, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12.03.2020 r. w sprawie II OSK 3979/19, rady gminy jest dysponentem władztwa planistycznego gminy, podejmującej autonomiczne decyzje co do tego, czy rozpocząć prace nad planem i czy go uchwalić w oparciu o art. 20 ust. 1 ustawy. Skarżący nie może więc narzucać radzie czy i kiedy ma przystąpić do sporządzenia miejscowego planu ani jakich terenów uchwała ta ma dotyczyć. Zupełnym nadużyciem jest też sugerowanie przez skarżącego, że „zaskarżona uchwała zmierza do usankcjonowania wielokrotnego naruszenia prawa miejscowego (...) i służy wyłącznie realizacji celów

prywatnych, przy jednoczesnym pogwałceniu interesów nieruchomości sąsiednich". W tym kontekście wskazać należy, że żadna uchwała właściwej rady gminy nie może sankcjonować ewentualnych naruszeń prawa albowiem uchwała taka działa „na przyszłość”, a nie „wstecz”, jeśli więc nawet uprzednio doszło do jakichkolwiek naruszeń prawa, to zaskarżona uchwała na pewno ich nie usankcjonuje, nie zrobi tego nawet ewentualna późniejsza uchwała o uchwaleniu planu miejscowego. Zarzuty te są więc całkowicie nieuprawnione i dążą de facto do pozbawienia rady gminy przynależnych jej kompetencji w zakresie planowania przestrzennego. Rada może przecież w dowolnym momencie przystąpić do prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i samo to przystąpienie nie narusza żadnych interesów prawnych. Na tym etapie nie sposób przecież nawet przewidzieć, jak postępowanie to się zakończy, w jakim kierunku pójdzie końcowa uchwała dotycząca przedmiotowego planu, wszak na poszczególnych etapach procedury uchwalania planu, na skutek np. zgłaszanych uwag, czy wniosków, treść uchwały może być inna, niż spodziewa się jej skarżący.

Reasumując, w ocenie organu skarżący nie ma interesu prawnego w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały. Jednakże, gdyby nawet uznać, że taki interes posiada, to zarzuty stawiane przez skarżącego i tak nie mogą skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały. Zaskarżona uchwała nie narusza art. 14 ust. 1 i 4 w zw. z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. poprzez przystąpienie do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar części wsi Gorzewo w sytuacji, gdy wobec przedmiotowego terenu został uprzednio ustanowiony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru części wsi Gorzewo i Klusek, zatwierdzony uchwałą nr 213/XXXI/2005 Rady Gminy Gostynin z dnia 17.06.2005. W tym kontekście wskazać należy, że raz ustanowiony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przecież nie jest niezmienny. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 06.11.2008 r. w sprawie II SA/Op 290/08, „rada gminy zmierzając do zmiany regulacji planistycznych dla obszaru objętego już obowiązującym planem miejscowym, (...), ma do wyboru wyłącznie dwie możliwości: podjąć uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego (art. 14 ust. 1 w zw. z art. 27) bądź podjąć uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego planu miejscowego (odpowiednio art. 33 i 34). Zastrzec od razu trzeba, że nie jest możliwe dokonywanie jakichkolwiek zmian w kwalifikacji terenów objętych planem miejscowym w trybie innym niż dwa wskazane powyżej. Z reguły zakres zmian

planistycznych przesądza o wyborze jednego z dwóch wymienionych rozwiązań. W ocenie Sądu, w każdym przypadku, w którym zmiany dokonywane w planie miejscowym mają istotny zakres przedmiotowy, właściwe będzie ich wprowadzenie w trybie sporządzenia nowego planu miejscowego. Jeżeli natomiast wprowadzane zmiany będą mieć ograniczony zakres przedmiotowy – (...) - winny być dokonane w trybie zmiany obowiązującego planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego.”. Oczywiście jest, że możliwe jest przystąpienie do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów już objętych obowiązującym planem, jako forma zmiany regulacji planistycznych dla danego obszaru. Zmiana taka, zależnie od jej skali i wagi, może polegać na nowelizacji obowiązujących dla danego terenu zapisów planu, bądź na ich derogacji i przyjęciu w ich miejsce nowych regulacji planistycznych. W tym wypadku Rada zdecydowała się na przystąpienie do sporządzenia nowego planu miejscowego dla terenów już uprzednio objętych miejscowym planem, oczywiście przy zachowaniu pełnej procedury planistycznej. Takie działanie nie może być uznane za sprzeczne z prawem, nawet jeżeli dotyczy poszczególnych działek objętych dotychczasowym planem. Tym bardziej, jeśli sprawa dotyczy etapu przystąpienia do sporządzenia planu, a nie końcowego jego uchwalenia. Jednocześnie wskazać w tym miejscu należy, że całkowicie niezasadny jest zarzut skarżącego, jakoby zaskarżona uchwała pozbawiona była zasadności z punktu widzenia spójnej i przemyślanej polityki przestrzennej na terenie Gminy Gostynin. Skarżący sam przecież przyznaje, że działki objęte przystąpieniem do sporządzenia planu są obecnie objęte zakresem innego planu miejscowego. Nie jest więc tak, że działki te, po uchwaleniu planu, będą jedyną „zaplanowaną wyspą” pośród terenu bez planu miejscowego, nadal będą one częścią większego terenu objętego planem miejscowym, oczywiście jest, że zapisy tego nowego planu, co do zasady, muszą być spójne z zapisami dotyczącymi terenów przyległych. A przynajmniej nie ma żadnych podstaw do kwestionowania tego na obecnym etapie przystąpienia do sporządzenia planu.

Niezasadny jest także zarzut naruszenia art. 14 ust. 5 u.p.z.p., nie jest bowiem prawdą, że Rada przystąpiła do sporządzenia planu bez wykonania przez Wójta Gminy analiz dotyczących zasadności przystąpienia do sporządzenia tego planu. Rzeczywiście, impulsem do rozpoczęcia całej niniejszej procedury były wnioski właścicieli przedmiotowych działek. Wnioski te nie zostały jednak bezrefleksyjnie uwzględnione, na ich skutek, właściwi pracownicy merytoryczni Urzędu dokonali stosownych analiz, w ich wyniku uznano, że

zasadnym będzie przedłożenie Radzie przedmiotowego projektu uchwały. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 07.07.2009 r. w sprawie II SA/Lu 274/09, „przepis art. 14 ust. 5 u.p.z.p. nie określa formy, w jakiej analizy mają być dokonane. Oznacza to, że nie muszą mieć one charakteru odrębnego dokumentu, mogą być np. złożone ustnie do protokołu na sesji rady, ale zawsze w sposób umożliwiający zapoznanie się z ich wynikami.”. Tak też było w niniejszej sprawie, zarówno z protokołu sesji Rady Gminy Gostynin z dnia 03.03.2023 r., na której podjęta została przedmiotowa uchwała, jak i z protokołu posiedzenia Komisji Rozwoju Gospodarczego, Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska z dnia 2 marca 2023 r. zajmującej się merytorycznie projektem uchwały, jasno wynika jakie argumenty stały za przystąpieniem do sporządzenia przedmiotowego planu miejscowego. Cytując za protokołem posiedzenia wskazanej Komisji:

„Pracownik Referatu ZP Agnieszka Betlińska: przystępujemy do zmiany części mpzp dla m. Gorzewo głównie na wniosek właścicieli działek, tereny objęte zmianą przeznaczone są w obowiązującym planie pod zabudowę w części pod zabudowę zagrodową w części są to tereny rolne i w części tereny zielone pozbawione prawa zabudowy, studium dopuszcza zmiany przeznaczonych gruntów na tereny letniskowe dlatego chcielibyśmy tutaj zmienić żeby pozwolić właścicielom tych działek zagospodarować je w sposób inny niż tylko rolniczy, natomiast z tego rolnictwa odchodzi się na terenach piaszczystych i na terenach turystycznych jak Gorzewo

Zastępca Wójta Paweł Goliszek: a co za tym idzie w przyszłości Gmina będzie miała zyski w postaci podatku od nieruchomości.

Pracownik Referatu ZP Agnieszka Betlińska: tym bardziej podatek od zabudowy letniskowej będzie dużo większy.”

Nie ulega więc wątpliwości, że stosowne analizy były wykonane, a więc art. 14 ust. 5 u.p.z.p. nie został w tej sprawie naruszony. Gdyby jednak nawet uznać, że do takiego naruszenia doszło (czemu organ stanowczo się sprzeciwia), to jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie we wskazanym wyżej wyroku, „uchybiecie takie - w ocenie Sądu w niniejszym składzie - świadczy o naruszeniu prawa, przy podjęciu zaskarżonej uchwały, nie mającym charakteru istotnego, co uzasadnia jedynie stwierdzenie - na podstawie art. 91 ust. 4 u.s.g. - że została ona wydana z naruszeniem prawa. Przepis ten wprost przewiduje, że w wypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, lecz tylko wskazuje się, że została ona wydana z naruszeniem prawa. (...) uchwała o przystąpieniu do

sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podjęta w trybie art. 14 ust. 1 ustawy, nie wywołuje skutków materialnoprawnych, ma jedynie charakter formalny, nie stanowi aktu prawa miejscowego, bowiem wyłącznym jej przedmiotem jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem, a braki przy jej podjęciu mogą być następnie sanowane przy wydawaniu uchwały właściwej tj. o zmianie planu.”.

Reasumując, w ocenie organu, niniejsza skarga nie ma uzasadnionych podstaw. Po pierwsze, skarżący nie ma interesu prawnego w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały, a po drugie, przedstawione zarzuty i tak są niezasadne. Z tych względów organ wnosi o oddalenie skargi w całości.

W załączeniu:

- odpis odpowiedzi na skargę.