

**UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ W GRYFINIE
z dnia 2016 r.**

w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa dotyczącego uchwały nr XIII/130/11 z dnia 24 listopada 2011 r.

Na podstawie art. 101 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045, poz. 1890) uchwała się, co następuje:

§ 1. Nie uwzględnia się wezwania do usunięcia naruszenia prawa z dnia 3 marca 2016 r. przez pana ...*), dotyczącego uchwały Nr XIII/130/11 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w rejonie ul. Łużyckiej w Gryfinie (Dz. Urz. Woj. Zach. z 16 stycznia 2012 r. poz. 49) z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącą Rady Miejskiej w Gryfinie do powiadomienia Wzywającego o stanowisku zajęтым przez Radę poprzez przesłanie kopii niniejszej uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCA RADY
Elżbieta Kasprzyk

Uzasadnienie

W dniu 7 marca 2016 r. do Rady Miejskiej w Gryfinie wpłynęło wezwanie do usunięcia naruszenia prawa dotyczące uchwały nr XIII/130/11 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w rejonie ul. Łużyckiej w Gryfinie, złożone przez Pana ...*) w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Pan ...*) domaga się od Rady uchylenia powyższej uchwały lub też wystąpienia do organu nadzoru o stwierdzenie jej nieważności, w związku z szeregiem, jak twierdzi, naruszeń dokonanych w trakcie prowadzonej procedury planistycznej, jak również w trakcie uchwalania przez Radę Miejską miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto w dniu 29 marca 2016 r. Pan ...*) złożył do Rady Miejskiej w Gryfinie uzupełnienie do przedmiotowego wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Po zapoznaniu się z wezwaniem oraz uzupełnieniem do niego Rada Miejska w Gryfinie nie uwzględniła wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

W wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa oraz w jego uzupełnieniu Pan ...*) podnosi zarzut niezgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjętego uchwałą nr XIII/130/11, z uchwałą rozpoczynającą proces tworzenia miejscowego planu, tj. uchwałą nr XLIII/461/09 z dnia 27 sierpnia 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jak również kwestionuje prawidłowość opinii prawnej sporządzonej do przedmiotowego wezwania. W dniu 29 września 2011 r. Rada Miejska w Gryfinie uchwałą nr XI/101/11 dokonała zmiany przywołanej uchwały Rady Miejskiej w Gryfinie Nr XLIII/461/09 z dnia 27 sierpnia 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego, zmniejszając jedynie jego zakres przestrzenny. W związku z powyższym swoje znaczenie zachowały zarówno wcześniejsze uzgodnienia, jak i wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu. Twierdzenie Pana ...*), że uzgodnienia są czynnościami sformalizowanymi do tego stopnia, że każda bez wyjątku zmiana uchwały wszczynającej procedurę z art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązuje do powtórzenia całej procedury, nie ma oparcia w przepisach prawa.

Jednym z zarzutów stawianych przez Pana ...*) w treści wezwania jest niedopełnienie obowiązku dokonania wymaganych ustaleń, określonych w art.

17 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Odnosząc się do powyższego zarzutu, stwierdzić należy, że plan miejscowy został opracowany i uchwalony zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Ustawodawca na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje odmienne skutki prawne opinii oraz uzgodnienia. Wskazuje na to rozróżnienie organów opiniujących oraz uzgadniających projekt planu. Zgodnie z art. 17 pkt 6 wspomnianej ustawy burmistrz występuje do regionalnego dyrektora ochrony środowiska o opinię o projekcie planu. Rozróżnienia pomiędzy skutkami prawnymi opinii oraz uzgodnień dokonały orzecznictwo oraz doktryna. Warto przytoczyć tezy uzasadnienia uchwały NSA w Warszawie z 15 lutego 1999 r. (OPK 14/98, ONSA 1999, Nr 3 poz. 80), w którym Sąd zauważył, że najluźniejszą formą współdziałania organów administracji publicznej jest współdziałanie polegające na zasięgnięciu opinii. Współdziałanie takie polega na tym, że jeden z organów jest zobowiązany przed podjęciem decyzji do zasięgnięcia opinii innego organu. Organ zobowiązany do zasięgnięcia opinii nie jest prawnie związany stanowiskiem organu opiniującego. Współdziałanie, którego istotą jest wyrażenie opinii, zbliżone jest do konsultacji czy też doradztwa. Podobne stanowisko odnośnie do rozróżnienia skutków prawnych opinii oraz uzgodnień zajmują przedstawiciele doktryny. W przypadku uzgodnienia, pozytywne stanowisko organu jest warunkiem uchwalenia w danej postaci aktu planistycznego. Natomiast w przypadku opinii, nawet negatywne stanowisko organu opiniującego nie stoi na przeszkodzie w uchwaleniu aktu planistycznego w kształcie przygotowanym przez organ sporządzający projekt aktu.

Wzywający podnosi brak zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjętego uchwałą nr XIII/130/11 z dnia 24 listopada 2011r. z regulacjami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gryfino - Uchwała nr XXI/183/08 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 29 lutego 2008r. Odnosząc się do powyższego, ustalenia kwestionowanego planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium na obszarze przedmiotowego planu, ponieważ poza strefą zagrożenia powodzią, studium wskazuje również w granicach tej strefy, między innymi rozwój terenów zabudowy mieszkaniowej. Zatem zapis w studium, który zakłada zakaz zabudowy obszarów zagrożonych powodzią w dolinie rzeki Odry, nie jest delegacją bezwzględna w każdym miejscu zagrożenia powodzią. Spod tego zakazu są wyłączone chociażby tereny chronione wałami przeciwpowodziowymi. Takie rozstrzygnięcia przestrzenne, na każdym etapie prac

planistycznych uzyskują akceptację Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie (RZGW) – organu kompetentnego w tych sprawach. Kwestionowany plan miejscowy został uzgodniony z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie, postanowieniem znak: OKI-491-32-3/11/IR z dnia 11 maja 2011r.

Pan ...*) wskazuje także na rażące naruszenie art. 14 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Analizując wskazany zarzut, zauważyć należy, że Wzywający wybiórczo zacytował przepis art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991r. o lasach. Pełna definicja pojęcia "las" brzmi: Art. 3 Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

1. o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:
 - a. przeznaczony do produkcji leśnej lub
 - b. stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
 - c. wpisany do rejestru zabytków;
2. związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Z punktu widzenia właściwego rozumienia pojęcia lasu istotne jest czy spełnia on wszystkie kryteria określone w art. 3 pkt 1 lit. a-c ustawy o lasach. Dla ustalenia, że grunt jest lasem w znaczeniu prawa administracyjnego, konieczne jest spełnienie nie tylko kryterium przyrodniczego (pokrycie roślinnością leśną) i kryterium przestrzennego (zwarta powierzchnia co najmniej 0,10 ha), lecz także kryterium przeznaczenia (do produkcji leśnej; pkt 1 lit. a) bądź jednej z pozostałych przesłanek z lit. b (grunt stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego) czy lit. c (grunt wpisany do rejestru zabytków). Kryteria podstawowe: przyrodnicze, przestrzenne i przeznaczenia, muszą być spełnione łącznie, by można było mówić o lesie w znaczeniu art. 3 pkt 1 ustawy.

Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne w granicach działek nr 293/3 i 294/1 w obrębie Pniewo nie obejmuje gruntów

leśnych, ponieważ w granicach wymienionych działek grunty leśne w ogóle nie występują.

Na potrzeby drogi oznaczonej symbolem Pn-64.KDD.5, w granicach działki nr 293/3 zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne obejmuje grunty kl. ŁIV o powierzchni 0,1946 ha, a w granicach działki nr 294/1 obejmuje grunty kl. ŁIV o łącznej powierzchni 0,1175 ha.

Argumentem przemawiającym, zdaniem Wzywającego, za uwzględnieniem wezwania jest naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rysunek kwestionowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został sporządzony w skali 1:1000, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zawartość rysunku planu miejscowego jest zgodna z wymogami § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tekst planu i rysunek planu są wzajemnie spójne. Należy wskazać, że trzy tereny oznaczone symbolami Pn-64.KDD.5, G5-64.KDD.6 i G5-64.KDD.7 są fragmentami jednej i tej samej drogi publicznej, zgodnie z zapisem w § 28 ust. 2 pkt 1 „*Ulica dojazdowa - droga publiczna kategorii gminnej.*”, a podział na kilka terenów wynika wyłącznie z przebiegu planowanej drogi po dwóch obrębach geodezyjnych - nr 5 miasta Gryfino (G5) i Pniewo (Pn). Również z tych samych powodów jedna z dróg wewnętrznych występujących w planie (jako droga położona na gruntach jednego właściciela prywatnego) składa się z trzech terenów oznaczonych symbolami G5-64.KDW.14, G5-64.KDW.15 i Pn-64.KDW.16 – zgodnie z zapisem w § 32 ust. 2 „*Droga wewnętrzna jako ciąg pieszojezdny (do wspólnego użytkowania).*”

Odnosząc się do zarzutu głosowania przez radną Magdalenę Chmurę-Nycz nad uchwałą nr XIII/130/11 z dnia 24 listopada 2011 r., która miała, zdaniem Wzywającego, dotyczyć jej interesu prawnego, to co prawda udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu jest istotnym naruszeniem prawa, a więc naruszenie tego zakazu skutkuje nieważnością podjętej uchwały, to należy odróżnić interes prawny od interesu faktycznego. Należy również wskazać, iż głos oddany przez radną nie przesądził o jej przyjęciu, co wynika z protokołu XIII sesji Rady.

Pan ...*) wniósł wezwanie w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Należy wskazać, że w świetle art. 101 ustawy o samorządzie gminnym uprawnienie

do wniesienia skargi na podstawie powołanego przepisu obejmuje każdego, kto uważa, że jego interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą rady lub zarządzeniem wójta gminy. Natomiast nie stanowi podstawy do wniesienia skargi samo zagrożenie naruszeniem praw chronionych. Ponadto warunkiem uwzględnienia ewentualnej skargi wniesionej przez pana ...*) jest wykazanie, że przedmiotową uchwałą został naruszony jego interes prawny lub uprawnienie, z jednoczesnym istotnym naruszeniem porządku prawnego. Naruszenie interesu prawnego musi mieć charakter konkretny, własny, bezpośredni, realny i aktualny, a nie przyszły i niepewny, oparty na przewidywaniach i przypuszczeniach. Dopiero stwierdzenie takiego naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia strony otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi. Niewykazanie zaś naruszenia konkretnego interesu prawnego lub uprawnienia prowadzi do wniosku, że wnoszący skargę nie ma legitymacji procesowej do zaskarżenia uchwały (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 marca 2002 r. w sprawie sygn. akt II SA 2503/01). Pan ...*) nie wskazał w sposób dostateczny na własny, indywidualny i konkretny interes prawny albo uprawnienie oraz nie wykazał w sposób dostateczny, iż przedmiotowa uchwała powoduje ograniczenie lub pozbawienie uprawnień, wynikających z przysługującego mu prawa. Natomiast na podstawie art. 57 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd administracyjny obowiązany jest odrzucić skargę w wypadku, gdy skarżący nie wykazał, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny.

Rada Miejska w Gryfinie stwierdza, że brak jest podstaw do wystąpienia przez Radę Miejską do organu nadzoru, tj. Wojewody Zachodniopomorskiego o stwierdzenie nieważności uchwały nr XIII/130/11 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 24 listopada 2011 r., sam zainteresowany może wystąpić z wnioskiem do Wojewody Zachodniopomorskiego o zbadanie przedmiotowej uchwały, jeśli budzi ona jego zastrzeżenia. Zauważyć należy, że uchwała nr XIII/130/11 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w rejonie ul. Łużyckiej w Gryfinie była już badana przez organ nadzoru, który nie dopatrył się nieprawidłowości i nie stwierdził jej nieważności.

Należy również zauważyć, iż zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo

użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Jednakże, zgodnie z ust. 2 art. 36 u.p.z.p., realizacja roszczeń o których mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają. Ponadto, zgodnie z ust. 3 art. 36 u.p.z.p., jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa wyżej, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. W związku z powyższym należy wskazać, iż ewentualne uchylene miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi w istocie jego zmianę, może skutkować wysunięciem wobec Gminy Gryfino roszczeń na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

Ponadto należy zauważyć, że Rada Miejska w Gryfinie nie jest uprawniona do stwierdzenia nieważności własnej uchwały, a jedynie może podjąć procedurę zmierzającą do uchylenia uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co byłoby w istocie jego zmianą i wymagałoby przeprowadzenia stosownej procedury określonej w art. 14-20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uchwały wprowadzającej plan miejscowy bądź jego zmianę nie można dowolnie uchylać z pominięciem procedury sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy.

*) – wyłączenie jawności w zakresie danych osobowych na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Jawność wyłączyła Alicja Kowalska – Kierownik Biura Obsługi Rady.