

19. 01. 2021

Nr dz. 8 podpis

PROJEKT

7/2021

UCHWAŁA NR XXII/___/21

RADY GMINY BLEDZEW

z dnia 26 stycznia 2021 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargi na uchwałę Rady Gminy Bledzew i odpowiedź na skargę.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) i art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) - Rada Gminy Bledzew uchwała, co następuje:

§1.1. Rada Gminy Bledzew postanawia o przekazaniu skargi Krzysztofa Bednarskiego z dnia 16 grudnia 2020 roku na Uchwałę Nr I/127/20 Rady Gminy Bledzew z dnia 27 marca 2020 roku w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bledzew wraz z odpowiedzią do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp.

2. Rada Gminy Bledzew wnosi o odrzucenie skargi względnie jej oddalenie i ustala treść odpowiedzi na skargę zgodnie z uzasadnieniem do uchwały.

§2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Bledzew, w szczególności przesłanie skargi, o której mowa w § 1 ust. 1 niniejszej uchwały, wraz z odpowiedzią na skargę z zachowaniem terminu wymienionego w art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) oraz ustanowienie pełnomocnika do reprezentowania w sprawie.

§3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny.

W dniu 30 marca 2017 r. Rada Gminy Bledzew podjęła uchwałę nr XXXIII/195/2017 w sprawie przystąpienia do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bledzew. Dnia 6 grudnia 2017 r. obwieszczeniem poinformowano o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bledzew. Informacja o podjęciu uchwały została umieszczona na stronie Biuletynu Informacji Publicznej gminy Bledzew oraz tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Bledzew dnia 8 grudnia 2017 r. i w Gazecie Lubuskiej dnia 11 grudnia 2017 r. 6 grudnia 2017 r. zawiadomiono wymagane ustawą instytucje i podmioty o przystąpieniu do sporządzenia studium. Etap przygotowania projektu studium wraz z rozpatrzeniem zgłoszonych wniosków zakończył się dnia 15 lipca 2019 r. Gminna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna w Bledzewie wydała swoją opinię do projektu dnia 2 sierpnia 2019 r. Dnia 28 października 2019 r. wystąpiono o uzgodnienie i zaopiniowanie projektu studium do

Wojciech Zydyka
radca prawny
R-ZG-G-283

wymaganych prawem instytucji i podmiotów. Wprowadzanie zmian do projekt studium wynikających z uzyskanych uzgodnień i opinii zakończono dnia 11 grudnia 2019 r. Po wcześniejszym ogłoszeniu zamieszczonym dnia 12 grudnia 2019 r. na stronie Biuletynu Informacji Publicznej gminy Bledzew, tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Bledzew oraz w Gazecie Wyborczej projekt studium wraz z prognozą oddziaływania na środowisko został wyłożony do publicznego wglądu od dnia 20 grudnia 2019 r. do dnia 10 stycznia 2020 r. Dyskusję publiczną na przyjętych rozwiązaniach w projekcie studium przeprowadzono dnia 3 stycznia 2020 r. Uwagi do projektu studium mogły być wnoszone do dnia 31 stycznia 2020 r. Uwagi zostały rozpatrzone dnia 17 lutego 2020 r. Projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag został przedstawiony Radzie Gminy Bledzew dnia 10 marca 2020 r. Rada Gminy Bledzew dnia 27 marca 2020 r., po rozpatrzeniu (oddaleniu) nieuwzględnionych uwag do projektu studium, podjęła uchwałę Nr I/127/20 w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bledzew. Uchwała dnia 2 kwietnia 2020 r. została przekazana do organu nadzoru – Wojewody Lubuskiego, który nie wydał w stosunku do niej żadnego rozstrzygnięcia nadzorczego. Dnia 21 grudnia 2020 r. skarżący zwrócił się z wnioskiem o udostępnienie wykazu uwag zgłoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bledzew. Informacja publiczna została udzielona pismem z dnia 23 grudnia 2020 r.

II. Stan prawny.

Ustawa z dnia 8 marca 2020 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.)

Art. 101 ust. 1:

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.

Ustawa z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r., poz. 293) -brzmienie obowiązujące w chwili uchwalenia studium.

Art. 11:

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, kolejno:

- 1) ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia;
- 2) zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium;
- 3) sporządza projekt studium, rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego; w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego województwa

lub niewprowadzenia do planu zagospodarowania przestrzennego województwa zadań rządowych, uwzględnia ustalenia programów, o których mowa w art. 48 ust. 1;

4) uzyskuje od gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej opinię o projekcie studium;

5) występuje o uzgodnienie projektu studium z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa, z zarządem związku metropolitalnego w zakresie jego zgodności z ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, z wojewodą w zakresie jego zgodności z ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1, i z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz występuje o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium do:

a) starosty powiatowego,

b) gmin sąsiednich,

c) właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków,

d) właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,

e) dyrektora właściwego urzędu morskigo w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,

f) właściwego organu nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,

g) właściwego organu administracji geologicznej,

h) ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,

i) regionalnego dyrektora ochrony środowiska,

j) właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie:

- lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii,

- zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii,

- nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii,

k) właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego,

l) Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w zakresie ustalonym w art. 86 ust. 7 i art. 87⁷ pkt

1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (Dz.U. z 2019 r. poz. 1580 i 1495),

m) podmiotu zarządzającego w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 1933 oraz z 2019 r. poz. 1716), w zakresie zagospodarowania portu lub przystani morskiej;

6) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień;

7) ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu oraz publikuje na stronach internetowych urzędu gminy, na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami;

8) wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 7, termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium;

9) przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 8.

W tym miejscu należy wskazać, iż w okresie od podjęcia uchwały o przystąpieniu do uchwalenia studium do dnia jego uchwalenia art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ulegał zmianom, ale zmiany nie dotyczyły kolejności realizacji etapów istotnych z punktu widzenia zarzutów skargi – opinii gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej, wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu oraz zgłaszania uwag do projektu studium.

III. Uzasadnienie wniosku o odrzucenie skargi.

W pierwszej kolejności Rada Gminy wnosi o odrzucenie skargi. Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym skarżący winien wykazać swój interes prawny wynikający z normy prawa materialnego kształtującego jego sytuację prawną. Interes ten musi być bezpośredni, indywidualny, konkretny, realny i aktualny. Skarżący nie wykazał swojego interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały, co winno skutkować odrzuceniem skargi. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 29 września 2016 r., sygn. akt II OSK 2080/16 zaprezentował następujące stanowisko, oparte o dotychczasowe orzecznictwo i wyrok Trybunału Konstytucyjnego, odnośnie interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy:

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego na uwzględnienie nie zasługiwał zarzut naruszenia art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w sposób opisany w punkcie I ppkt 1 petitum skargi kasacyjnej. Przepis ten stanowi, iż "każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego". Legitymacja skargowa opiera się zatem na twierdzeniu danego podmiotu, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie i stanowi podstawę zaskarżenia danej uchwały podjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Naruszenie interesu prawnego

w rozumieniu tego przepisu oznacza istnienie związku pomiędzy sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego, a zaskarżoną uchwałą (porównaj: wyrok NSA z 29.07.2016 r. sygn. akt II OSK 2859/14, npubl.). Dodać także należy, iż przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym był badany przez Trybunał Konstytucyjny pod względem zgodności z określonymi normami Konstytucji RP. W wyroku z dnia 16 września 2008 r. sygn. SK 76/06 (dostępny OTK-A 2008/7/121) Trybunał orzekł, iż art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 oraz z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie w uzasadnieniu powyższego wyroku Trybunał przypominał, że charakter prawny skargi, wynikającej z art. 101 ww. ustawy, był już przedmiotem jego oceny. W wyroku z dnia 4 listopada 2003 r. sygn. SK 30/02 (OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 84) Trybunał stwierdził, że skarga na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym nie ma charakteru *actio popularis* - podstawą zaskarżenia jest niezgodność uchwały z prawem i równocześnie naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy bądź wreszcie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą związany prawnie w inny sposób (np. jest właścicielem nieruchomości położonej na terenie gminy). W pojęciu interesu prawnego mogą się mieścić zarówno uprawnienia jak i obowiązki prawne. Dodać także należy, iż interes ten musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującego sytuację prawną tego podmiotu. Interes ten musi być bezpośredni, indywidualny, konkretny, realny i aktualny, a nie przyszły i potencjalny.

Oceniając czy interes prawny lub uprawnienie skarżącej zostały naruszone uchwałą w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego należy mieć na uwadze, iż ustalenia studium nie są adresowane na zewnątrz i co do zasady nie kształtują bezpośrednio sytuacji podmiotów spoza systemu administracji publicznej. Z tego względu wykazanie, że uchwała w przedmiocie studium narusza interes prawny lub uprawnienie właścicieli gruntu jest utrudnione. Ponieważ studium nie wywołuje skutków właściwych dla miejscowego planu i nie kształtuje sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości, powoływanie się jedynie na uprawnienia właścicielskie nie wystarcza dla uznania, iż doszło do naruszenia interesu prawnego. Nie można bowiem tylko w oparciu o postanowienia studium wywodzić naruszenia interesu prawnego skarżącego, skoro studium nie jest aktem prawa miejscowego, a tylko miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może skutecznie kształtować i ograniczać korzystanie z prawa własności do nieruchomości. Choć nie można wykluczyć naruszenia interesu prawnego ustaleniami studium, trzeba dostrzegać różnicę pomiędzy studium i planem miejscowym w zakresie bezpośredniości i realności skutku, jaki wywołują oba te akty, co będzie miało wpływ na ocenę istnienia naruszenia interesu prawnego (porównaj: wyroki NSA: z 15.07.2016 r. II OSK 2813/14, npubl.; z 17.03.2015 r. II OSK 1967/13, npubl.).”.

IV. Uzasadnienie wniosku o oddalenie skargi.

a. Zarzut dotyczący braku rozpatrzenia wszystkich uwag zgłoszonych przez skarżącego.

Zgodnie z art. 11 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po zakończeniu etapów określonych w punktach od 1 do 5 ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu,

także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami. W tym samym ogłoszeniu wójt, burmistrz albo prezydent miasta wyznacza termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni **od dnia zakończenia** okresu wyłożenia studium (pkt 8).

Ogłoszenie Wójta Gminy Bledzew z dnia 12 grudnia 2019 r. o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bledzew wraz z prognozą oddziaływania na środowisko zawierało informację, że uwagi do projektu studium mogą być wnoszone w formie pisemnej, ustnie do protokołu, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, z podaniem imienia i nazwiska lub nazwy jednostki organizacyjnej i adresu, oznaczenia nieruchomości, której uwaga dotyczy, na adres Urzędu Gminy Bledzew, ul. Kościuszki 16, 66-350 Bledzew, e-mail: poczta@bledzew.pl w nieprzekraczalnym terminie do dnia 31 stycznia 2020 r. Organem właściwym do rozpatrzenia uwag jest Wójt Gminy Bledzew.

Zorganizowana dyskusja publiczna w dniu 3 stycznia 2020 r. nad rozwiązaniami przyjętymi w dokumencie studium miała charakter konsultacyjny, a sporządzony z niej protokół był protokołem z przeprowadzanego spotkania a nie wniosków i uwag do studium.

Mając na uwadze znaczne zainteresowanie zorganizowaną dyskusją publiczną ze strony mieszkańców gminy przyjęto porządek obrad, w którym obowiązywała formuła zgłaszania pytań do projektu studium, i które to były wyjaśniane/omawiane na bieżąco przez zespół projektowy. Jednocześnie, zarówno na wstępie dyskusji, w jej trakcie, jak i na koniec poinformowano przybyłych, że mogą oni składać uwagi w terminie do dnia 31 stycznia 2020 r., co było również przedmiotem treści w/w ogłoszenia z dnia 12 grudnia 2019 r.

Skarżący w celu złożenia uwag i wniosków winien pojawić się w określonym terminie do dnia 31 stycznia 2020 r. w Urzędzie Gminy i zgłosić je ustnie do sporządzonego odrębnie, konkretnie na tę okoliczność protokołu, albo przesłać uwagi w formie pisemnej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Skarżący przesłał swoje uwagi za pomocą środków komunikacji elektronicznej dnia 31 stycznia 2020 r. o godz. 13:01 i 21:01. Uwagi dotyczyły szeroko rozumianej „ochrony inżynierskiej środowiska” i zostały częściowo uwzględnione w Rozdziale 3 tekstu studium, a w szczególności w pkt 3.1 „Wytyczne określania zasad ochrony w planach miejscowych, wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w przepisach o ochronie środowiska”. Uwagi nieuwzględnione lub częściowo nieuwzględnione zostały rozpatrzone przez Radę Gminy Bledzew przed uchwaleniem studium.

b. Zarzut dotyczący braku powtórzenia czynności oceny projektu studium przez Gminną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną.

Z przywołanego w punkcie II uzasadnienia przepisu art. 11 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wynika, iż opinię gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej wójt uzyskuje po sporządzeniu pierwotnego projektu

studium. Żaden przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie obliguje wójta do ponownego przedstawienia gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej projektu studium, po etapie jego wyłożenia oraz wniesienia i rozpatrzenia uwag do projektu zgłoszonych po etapie wyłożenia, w celu uzyskania jej ponownej opinii. Powyższy obowiązek nie wynika również z regulacji wewnętrznych Gminy Bledzew, tj. z Regulaminu Gminnej Komisji Urbanistyczno-Archiitektonicznej wprowadzonego zarządzeniem Wójta Gminy Bledzew nr 44/2019 dnia 28 maja 2019 r.

Mając powyższe na uwadze, niezależnie od braku legitymacji czynnej skarżącego do wniesienia skargi, skarga nie ma uzasadnionych podstaw prawnych i jako taka winna być oddalona.

Tadeusz Pylyk
Rozny. G.

Urząd Gminy Bledzew
Urząd Gminy Bledzew
R-ZG-G-2019