

UCHWAŁA Nr XLIV/355/21

Rady Miejskiej w Łagowie

z dnia 30 listopada 2021 r.

**w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę z dnia 02.11.2021r. oraz 17.11.2021r.
na Uchwałę Nr XLII/337/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 15 października 2021r.
w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania
przestrzennego Miasta i Gminy Łagów**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r.
o samorządzie gminnym (t.j.Dz.U. z 2021 r., poz. 1372)

Rada Miejska w Łagowie uchwala, co następuje:

§ 1.

Udzielić odpowiedzi na skargę wniesioną w dniu 02.11.2021r oraz 17.11.2021r.. za pośrednictwem Rady Miejskiej w Łagowie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, na Uchwałę Nr XLII/337/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 15 października 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów, zwaną dalej „Studium”, w brzmieniu określonym w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Łagów.

§ 3.

Kopię uchwały doręcza się skarżącym.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący

Rady Miejskiej w Łagowie

/- / Marek Bartkiewicz

UZASADNIENIE

do Uchwały Nr XLIV/355/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę z dnia 02.11.2021r. oraz 17.11.2021r.

na Uchwałę Nr XLII/337/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 15 października 2021r.

w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Łagów

W dniu 02.11.2021r. oraz 17.11.2021r. za pośrednictwem Rady Miejskiej w Łagowie wpłynęła skarga złożona przez dwie osoby prywatne, mieszkańców Gminy Łagów, na Uchwałę Nr XLII/337/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 15 października 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów, zwaną dalej „Studium”.

Zgodnie z przepisem art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. Z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) Rada Miejska w Łagowie obowiązana jest przekazać skargę właściwemu sądowi administracyjnemu wraz z aktami sprawy i odpowiedzią w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia.

Skargę należy uznać za bezprzedmiotową i nieuzasadnioną. Wbrew zarzutom skarżących kwestionowana uchwała nie narusza przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tym bardziej w stopniu rażącym, jak również brak jest podstaw do twierdzenia, iż przedmiotowa uchwała narusza pozostałe przepisy wskazane w skardze.

Ad meritum przemawiające za podjęciem niniejszej uchwały zawiera projekt odpowiedzi na skargę, który jest przedkładany Radzie Miejskiej w Łagowie stanowiącej integralną część do niniejszego uzasadnienia.

Konkludując, podjęcie przedmiotowej uchwały jest uzasadnione.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach
ul. Prosta 10
25-366 Kielce**

Skarżący [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Organ: Burmistrz Miasta i Gminy Łagów
Rada Miejska w Łagowie
ul. Rynek 62
26-025 Łagów

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

z datą wpływu z dnia 02.11.2021 r. oraz 17.11.2021r.

na Uchwałę Rady Miejskiej w Łagowie

**Nr XLII/337/21 z dnia 15 października 2021 r. w sprawie uchwalenia
zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania
przestrzennego miasta i gminy Łagów**

Działając jako Burmistrz Miasta i Gminy w Łagowie w odpowiedzi na Skarżących z dnia 02.11.2021 r. Oraz 17.11.2021r., na Uchwałę Rady Miejskiej w Łagowie Nr XLII/337/21 z dnia 15 października 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów, wnoszę o:

1. oddalenie skargi,
2. zasądzenie od strony skarżącej na rzecz strony przeciwnej kosztów postępowania wg norm przepisanych.

UZASADNIENIE

W dniu 02.11.2021 r. oraz 17.11.2021r. skarżący, za pośrednictwem Rady Miejskiej w Łagowie, a także za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego w Kielcach poprzez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach – pismo z datą wpływu do tut. Organu z dnia 19.11.2021r. oraz 12.11.2021; wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargę (datowaną na dzień 29.10.2021 r.) na Uchwałę Nr XLII/337/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 15 października 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów, domagając się stwierdzenia jej nieważności we wskazanym w skardze zakresie, dotyczącym

nieruchomości oznaczonej numerem ewidencyjnym 714 obręb 0001 Łagów, gmina Łagów, a w konsekwencji stwierdzenia nieważności całości zaskarżonej uchwały, ewentualnie orzeczenia o niezgodności z prawem wskazanego fragmentu uchwały oraz całej uchwały.

Wnosząc o oddalenie skargi tut. Organ podnosi, iż wbrew zarzutom skargi brak jest podstaw do przyjęcia, iż zaskarżona uchwała narusza wskazane w skardze przepisy prawa oraz że narusza interes prawny skarżących.

Zgodnie z uchwałą NSA z dnia 13 listopada 2012 r. sygn. akt. I OPS 3/12 w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy (przez co należy rozumieć też uchwałę rady miasta), zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 §1 art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r., prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – t.j. Dz. U. Z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) ma burmistrz (wójt, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy (w tym rady miasta) prawa do ochrony sądowej.

Na wstępie, podnieść należy, iż stosownie do regulacji określonej przepisem art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372) 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. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym obowiązek uwzględnienia skargi wnoszonej w trybie wskazanego wyżej przepisu powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego przez uchwałę czy zarządzenie, którego skarga dotyczy. Obowiązku takiego nie ma wówczas, gdy naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie uprawnienia, w którego ramach rada gminy (w tym rada miasta) przyznaje prawa i nakłada obowiązki na określone podmioty. Oznacza to zatem, że podstawą zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest niezgodność z prawem uchwały organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, która to niezgodność wywołuje negatywne następstwa w sferze prawnej skarżących (zniesienie, ograniczenie, uniemożliwienie realizacji uprawnienia, naruszenie interesu prawnego). Innymi słowy nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia osoby wnoszącej skargę (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 marca 2002 r., sygn. akt II SA 2503/01, oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2451/11).

W dalszej kolejności wskazać należy, iż studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów nie jest aktem prawa miejscowego, tylko aktem wewnętrznie obowiązującym organy gminy. Studium odgrywa ważną rolę w procesie rozwoju, przeobrażeń i użytkowania przestrzeni gminy, jednak nie ma rangi prawa miejscowego, nie stanowi zatem podstawy do wydania i określania konkretnych zapisów, które regulują przepisy odrębne. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy jedynie przy sporządzaniu planów miejscowych. Zatem jedynie pośrednio może wpływać na prawa i obowiązki podmiotów spoza systemu organów administracji publicznej. Skarżący muszą wykazać się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także

zaistniałym w dacie wniesienia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. Interes ten musi być bezpośredni, indywidualny, konkretny, realny i aktualny, nie zaś ogólny, przyszły i potencjalny. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest także pogląd, iż interes prawny podmiotu wnoszącego skargę na uchwałę rady gminy musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną tego podmiotu. Nadto, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2541/11, nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego.

W przedmiocie rozpatrywanej sprawy Miasto i Gmina Łagów stoi na stanowisku, iż uchwała Nr XLII/337/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 15 października 2021 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów nie narusza obowiązujących przepisów prawa, a tym samym - nie ma podstaw do uznania, iż wskazana uchwała narusza interes prawny skarżących niezależnie przy tym od tego, czy istotnie posiadają oni interes prawny w kwestionowaniu uchwały.

Podjmując próbę wykazania interesu prawnego w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały skarżących w uzasadnieniu skargi, faktem jest, skarżący są właścicielami nieruchomości oznaczonej numerem ewidencyjnym 714 obręb 0001 Łagów, gmina Łagów.

W trakcie procedowania przedmiotowego dokumentu planistycznego, jakim jest Studium, w dniu 16.04.2019 r. skarżący złożyli do tut. Organu wniosek o zmianę przeznaczenia działki o nr ewidencyjnym 714 obręb Łagów, gmina Łagów, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów składający się na uwzględnienie całości niniejszej działki na cele terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Niniejszy wniosek nie został uwzględniony, gdyż został wniesiony do tut. Organu po terminie, stąd też nie został on rozpatrzony przez tut. Organ. Następnie, taki sam wniosek został złożony w dniu 23.06.2020r., 01.07.2020 r. oraz 17.09.2021 r. w terminie składania uwag, zgodnie z prowadzoną procedurą zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów.

Zgodnie z art. 11 pkt 11 oraz art. 17 pkt 9 w zw. z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021r., poz. 741 ze zm.), uwagi do projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (zwanego dalej: Studium) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej: mpzp) może wносить każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w tym projekcie.

Można w ten sposób zaprezentować interes i podjąć próbę jego uwzględnienia w projekcie aktu planistycznego. Należy zważyć, iż uwagi są jednak „względnie skuteczne”, co oznacza, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek zapoznania się z ich treścią, ale uwzględnienie zaproponowanego ustalenia lub jego odrzucenie pozostają w jego dyskrecyjnej władzy.

Przepisy ustawy nie określają żadnej formy rozstrzygnięcia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) co do uwag dotyczących projektu Studium oraz mpzp. W związku z tym, skorzystano z rozwiązań przewidzianych w doktrynie prawa (Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 stycznia 2008r., II SA/Kr 29/07, LEX Nr 497586), stosownie do uwag wniesionych w terminie, w formie podjętego rozstrzygnięcia Burmistrza Miasta i Gminy w Łagowie o

sposobie rozpatrzenia uwag do projektu Zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów stanowiącego integralną część Zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Łagów Nr 92/2021 z dnia 8 października 2021 r. w sprawie rozpatrzenia uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko. Zatem czynność materialno-techniczna kończąca postępowanie skarg i wniosków (w możliwym terminie składania do dnia 03.10.2021 r.) została zakończona zgodnie z zapisami obowiązujących przepisów.

W dniu 15 października r. Rada Miejska w Łagowie podjęła Uchwałę Nr XLII/337/21 w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów. Integralną częścią przedmiotowej uchwały były ustalenia studium zawarte w:

- Załącznik Nr 1 – tekst Studium, p.n. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów” składający się z części: „Uwarunkowania” oraz „Kierunki”;
- Załącznik Nr 2 – rysunek Studium w skali 1:10 000 p.n. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”;
- Załącznik Nr 3 - rysunek Studium w skali 1:10 000 p.n. „Uwarunkowania i kierunki infrastruktury technicznej”;
- Załącznik Nr 4 - Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu „Zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów”;
- Załącznik Nr 5 - stanowiącego dane przestrzenne dla studium, w postaci dokumentu elektronicznego GML.

Pismem z dnia 02.11.2021 r. oraz 17.11.2021r. skarżący, za pośrednictwem Rady Miejskiej w Łagowie, wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargę (datowaną na dzień 29.10.2021 r.) na Uchwałę Nr XLII/337/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 15 października 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów, domagając się stwierdzenia jej nieważności we wskazanym w skardze zakresie, dotyczącym nieruchomości oznaczonej numerem ewidencyjnym 714 obręb 0001 Łagów, gmina Łagów, a w konsekwencji stwierdzenia nieważności całości zaskarżonej uchwały, ewentualnie orzeczenia o niezgodności z prawem wskazanego fragmentu uchwały oraz całej uchwały. Pismo skargi o takiej samej treści zostało przesłane przez skarżących do Wojewody Świętokrzyskiego w Kielcach, następnie przekazane przez Wojewodę zgodnie z art. 231 § 1 ustawy – Kodeks Postępowania Administracyjnego (tj. Dz. U. z 2021r. poz. 735 ze zm.) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w dniu 12.11.2021r. znak: SPNB.III.111.1.13.2021. Następnie skarga ta została przekazana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach do Rady Miejskiej w Łagowie w dniu 17.11.2021r. znak: II DK/Ke 67/21. Podstawę wniesienia skargi stanowi art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Należy zaznaczyć, iż uprawnienie wynikające z art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*, tak więc nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącej.

Zdaniem skarżących, przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Łagowie została podjęta z naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z tego powodu, iż Rada Miejska w Łagowie nie rozstrzygnęła o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych, w uwzględnieniu w całości oczekiwań skarżących dotyczących działki o numerze ewidencyjnym 714 położonej w miejscowości Łagów, gmina Łagów, zgłoszonych jako uwagi do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów.

Złożone wnioski/uwagi były przedmiotem rozpoznania na posiedzeniu wspólnym komisji Rady Miejskiej w Łagowie, jak i na sesji Rady Miejskiej w Łagowie, która odbyła się w dniu 15 października 2021r. Podczas posiedzenia wspólnego wszystkich komisji w dniu 12 października 2021r. radni zapoznali się z treścią uwag, zarządzeniem Burmistrza Miasta i Gminy Łagów Nr 92/2021 z dnia 8 października 2021 r. w sprawie rozpatrzenia uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko, oraz wysłuchali dodatkowych wyjaśnień urbanisty, a następnie na posiedzeniu Rady Miejskiej w formie głosowania przyjęła większością głosów rozstrzygnięcia Burmistrza Miasta i Gminy Łagów uwag nieuwzględnionych, złożonych podczas procedowania. Tym samym został spełniony obowiązek wynikający z art. 20 ust. 1 wskazanej ustawy. Powyższa ustawa nie wskazuje obowiązku indywidualnego rozpatrywania uwag w formie indywidualnej uchwały.

Należy wskazać, iż przedmiotem opracowania zmiany Studium była aktualizacja Studium w znacznym zakresie, a w szczególności aktualizacja zagadnień związanych z nowo udokumentowanymi złożami i wynikającymi z tego nowymi granicami terenów i obszarów górniczych powstałych na skutek wydania nowych koncesji na wydobywanie, o czym przesądzały dokumenty wynikające z oceny aktualności studium i planów miejscowych przyjętej Uchwałą Nr XXVII/227/16 Rady Gminy w Łagowie z dnia 10 sierpnia 2016 r. w sprawie Oceny aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łagów oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy Łagów wraz z analizą zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy Łagów. Pewnym korektem poddano także nowy układ komunikacyjny na poziomie wojewódzkim (przebieg drogi ekspresowej DK74/S-74 i obwodnicy Łagowa). Stąd obszar objęcia zmianą studium uwzględniał obszary nowych przebiegów dróg. Ponadto, w nadmienionej uchwale zmiana studium dotyczyła również wniosków, które wpłynęły wówczas do Wójta Gminy od mieszkańców i właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze gminy po 2010 r. (tj. po przyjęciu zmiany studium).

Uchwalona Zmiana Studium ma za zadanie na obszarach nią objętych zastąpić rozwiązania przyjęte 11 lat temu już nieaktualne w stosunku do obowiązujących przepisów prawa i istniejącego stanu zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łagów” przyjęte Uchwałą Nr LIII/293/2010 Rady Miejskiej w Łagowie w dniu 18 stycznia 2010 r.

Stan niniejszego dokumentu planistycznego skutkowało koniecznością dokonania zmian aktualizujących studium w trybie określonym ustawą z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nieaktualność założeń przyjętych w Studium z 2010 roku, w znacznym stopniu wynika z planowanych inwestycji rangi ponadlokalnej w zakresie komunikacji i transportu, nieustających zmian w zakresie dokumentowania złóż kopalin i

wydawanych koncesji na działalność wydobywczych oraz wpływających wniosków mieszkańców i przedsiębiorców.

Ustalenia przyjęte w w/w studium, w części uwarunkowań i kierunków rozwoju nie wyczerpywały z perspektywy ostatnich jedenastu lat problematyki przestrzennej oraz aktualnych potrzeb mieszkańców. Zmieniły się również realia ekonomiczne, planowane układy komunikacyjne, nastąpił szybki rozwój działalności wydobywczej i usług a ograniczenia wynikające z ochrony przyrody, środowiska i możliwości rozwoju lokalnych działalności oraz potrzeb mieszkaniowych, wymagały pilnych reakcji w zakresie stworzenia nowych kierunków zagospodarowania przestrzennego na terenie miasta i gminy. W szczególności studium podejmuje próbę znalezienia kompromisu pomiędzy wieloma interesami.

W przedmiocie rozpatrywanej sprawy Miasto i Gmina Łagów stoi na stanowisku, iż uzasadnienie skarżących jest bezzasadne. Działka o numerze ewidencyjnym 714 położona w miejscowości Łagów, gmina Łagów, oznaczona jest w Studium symbolem: RMN – tereny zabudowy mieszkaniowej, jednorodzinnej, zagrodowej i usług (od drogi DK74) oraz R – tereny rolnicze. W obowiązującej zmianie Studium do dnia 15 października 2021 r. oznaczenie terenu przedmiotowej nieruchomości zawierało się w symbolach: RM tereny zabudowy zagrodowej (od drogi DK74) oraz R – obszary rolnicze. Uchwalenie zmiany przedmiotowego Studium nie zmieniło dotychczasowego przeznaczenia działki nr ewidencyjny 714 w miejscowości Łagów, gmina Łagów, a wręcz potwierdziło stan aktualnego zagospodarowania niniejszej działki, a co za tym idzie, nie wpłynęło negatywnie na sytuację prawną wnoszących wezwanie. Zarówno w rozstrzygnięciu Burmistrza Miasta i Gminy w Łagowie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu Zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów stanowiącego integralną część Zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Łagów Nr 92/2021 z dnia 8 października 2021 r. w sprawie rozpatrzenia uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko, jak i w Załączniku Nr 4 do Uchwały Nr XLII/337/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 15 października 2021r., tj. rozstrzygnięciu o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu „Zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów”, uwagi obejmujące nieruchomość 714 w części zostały uwzględnione, co wyczerpująco zostało wskazane w uzasadnieniu rozpatrzenia uwag.

Tym samym, należy zaznaczyć, iż uchwała nie godzi w sferę prawną podmiotu poprzez wywołanie negatywnych następstw prawnych (nie zostało wprowadzone ograniczenie zabudowy na terenach rolniczych ani uniemożliwienie realizacji uprawnień wnoszących wezwanie). Przeznaczenie przedmiotowej działki nie uległo zmianie, więc wydane decyzje, wymienione przez wnoszących wezwanie: o warunkach zabudowy, jak i pozwolenia na budowę, nadal pozostają w obrocie prawnym, mimo, iż są w trakcie weryfikacji przez organ II instancji. Jednocześnie można uznać, iż organ wydając decyzję o warunkach zabudowy nie jest związany z polityką, wynikającą ze Studium. Interes prawny wnoszących wezwanie musi wynikać w rozumieniu art. 101 ustawy o samorządzie gminnym z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszących. Tym samym, wnoszący wezwanie winni udowodnić naruszenie swego interesu prawnego nie na przyszłość, lecz już w dacie wnoszenia. Tymczasem wnoszący wezwanie takiego naruszenia nie wykazał. Przeznaczenie zawarte w Studium terenów stanowiących własność wnoszących wezwanie pod budownictwo, jak i

możliwość jej kontynuacji w zabudowie zagrodowej na obszarach rolnych, nie uniemożliwia realizacji zapisów obu decyzji.

Należy także wskazać, iż Studium nie jest aktem prawa miejscowego, jest aktem wewnątrznie obowiązującym jedynie organy gminy, dlatego też, przyjmuje się pośrednio, iż może wpływać na prawa i obowiązki podmiotów spoza systemów organów administracji publicznej. Studium także nie określa przeznaczenia, a jedynie planowany kierunek zmian przestrzennych. W Studium, przyjętym Uchwałą Nr XLII/337/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 15 października 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów istnieją zapisy, z których wynika wprost wykluczenie wyznaczania zabudowy na całych powierzchniach działek w celu utrzymania ładu przestrzennego i zahamowania procesu rozpraszania się zabudowy. Znaczenie niniejszej interpretacji zawiera załącznik Nr 4 do przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Łagowie, tj. Uchwały Nr XXVI/205/20 w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łagów.

Odnosząc się do zarzutu skarżących, dotyczącego wskazania terenu górniczego w związku z wskazaniem jego części na terenie nieruchomości oznaczonej numerem ewidencyjnym 714 obręb 0001 Łagów, gmina Łagów, w tym naruszenia przepisów wskazanych w skardze, należy odnieść się do poglądów wskazanych w doktrynie i w przepisach obowiązującego prawa.

Obowiązek formalnego ujawnienia w Studium istnienia określonych złóż geologicznych na terenie gminy (zatwierdzonych wcześniej przez właściwe organy administracji geologicznej) wynikający z przepisu art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2021 r., poz. 1420 ze zm., zwanej dalej: p.g.g.) wynika z przepisu art. 208 wskazanej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, obszary złóż kopalin, dla których właściwy organ administracji geologicznej przyjął dokumentację geologiczną bez zastrzeżeń przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i które nie zostały wprowadzone do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, nie później niż w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy wprowadza się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodnie z tezą wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2018 r. sygn. akt. IV SA/Po 55/18 złoża kopalin są elementem środowiska naturalnego i jeżeli ich występowanie zostanie potwierdzone przez właściwy organ administracji geologicznej w drodze decyzji, o której mowa w art. 93 ust. 2 p.g.g. (decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną złoża kopaliny), to przepisy tej ustawy wprowadzają obowiązek gminy ujawnienia tych złóż w studium i to w konkretnych celach, tj. ich ochrony oraz zapewnienia racjonalnego gospodarowania kopalinami.

Omawianych kompetencji nie można interpretować w sposób zawężający, jakby chcieli tego skarżący, przede wszystkim z uwagi na cel wprowadzenia do studiów udokumentowanych obszarów kopalin z uwagi na ich ochronę. W procedurze Studium, wojewoda działa tylko zastępczo, z mocy szczególnego przepisu, w zakresie właściwości gminy w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego.

Gmina, stosownie do art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p. ma obowiązek uwzględnienia w studium uwarunkowań wynikających w szczególności z występowania udokumentowanych złóż kopalin. Bezsposornie więc złoża kopalin powinny być ujawnione w części studium dotyczącej uwarunkowań. O zakresie kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

stanowi zaś art. 10 ust. 2 u.p.z.p., z którego treści wynika, że w studium określa się przeznaczenie danego terenu w celu zapewnienia ładu przestrzennego. Przy czym, przy określaniu kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina musi uwzględniać zasoby naturalne środowiska podlegające ochronie, wynika to wprost z art. 10 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., na które podczas procedowania zasadnie wskazywały organy uzgadniające. Przepis ten koresponduje z art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawie z dnia 27 kwietnia 2002 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.), zgodnie z którym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Cel ochronny ujawniania złóż kopalin w studium wskazany został wprost przez prawodawcę również w art. 95 ust. 1 u.p.g.g., gdzie mowa jest, że "udokumentowane złoża kopalin... w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa". Wprowadzenie obszarów udokumentowanych złóż kopalin w uchwalonej zmianie Studium nie zostało zatem pozostawione uznaniu gminy w ramach władztwa planistycznego. W wyroku z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 38/18 (publ. na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu przekonująco argumentował na kanwie stanu faktycznego, że ujawnieniu w studium podlega cały obszar występowania udokumentowanych złóż. Rada gminy nie może wykonać częściowo tego obowiązku. Kierunki zagospodarowania danego terenu powinny uwzględniać istnienie złoża tak, aby możliwa była jego eksploatacja w przyszłości (por. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2015 r. sygn. II OSK 2323/15, wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2018 r. sygn. II OSK 356/17, publ. na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 maja 2019 r., sygn. akt. II SA/OI 223/19, LEX Nr 2671379; zob. także: A. Lipiński, Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2015 r., II OSK 394/15, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska, 1/2016 s. 53-65,).

Konkludując powyższe, w ocenie Miasta i Gminy Łagów przedstawiony interes prawny skarżących w kwestionowaniu zaskarżonej uchwały nie jest w istocie interesem prawnym w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Jak już wyżej wskazano, nie budzi wątpliwości fakt, iż interes, którego naruszenie może być powodem skutecznego kwestionowania uchwały organu stanowiącego gminy, musi być interesem prawnym, a nie tylko faktycznym, związek pomiędzy podjęciem kwestionowanego aktu, a sferą uprawnień czy obowiązków podmiotu wnoszącego skargę na podstawie wskazanego przepisu musi być bezpośredni, a nadto naruszenie interesu prawnego winno mieć charakter realny, nie tylko hipotetyczny.

W świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych przymiot strony w postępowaniu kwestionującym legalność uchwały z zakresu administracji publicznej kształtowany jest na innych zasadach, aniżeli w postępowaniu administracyjnym regulowanymi przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021r., poz. 735 ze zm.) - legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na akty, o których mowa w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje nie tyle temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu, czyj interes prawny został

naruszony zaskarżonym rozstrzygnięciem. Naruszenie interesu prawnego wynikającego z konkretnej normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną skarżącego musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, musi więc naruszać w sposób bezpośredni rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżących.

Wobec powyższego, tut. Organ stoi na stanowisku, iż wskazywany przez skarżących interes w zaskarżeniu uchwały w przedmiotowej sprawie nie jest interesem prawnym, a co najwyżej interesem faktycznym, do tego pośrednim, ogólnym, przyszłym i potencjalnym.

Gdyby nawet uznać, że skarżący mają interes prawny w kwestionowaniu uchwały, to wskazać należy, iż skarżący muszą mieć w tym nie tylko interes prawny, lecz nadto ów interes prawny winien być faktycznie naruszony kwestionowanym dokumentem. W świetle ugruntowanego orzecnictwa sądów administracyjnych do wniesienia skargi na podstawie przepisu art. 101 ustawy o samorządzie gminnym nie legitymuje bowiem stan jedynie zagrożenia naruszeniem, ani wyłącznie sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały czy zarządzenia. W skardze należy bowiem wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia prawem chronionego interesu albo uprawnienia podmiotu skargę, tj. konkretnie wykazać, że doszło do naruszenia zindywidualizowanego podmiotu składającego skargę (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21.12.2007 r., III SA/Łd 535/07; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 07.02.2007r., II SA/Gl 943/06; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23.11.2005r., I OSK 715/05; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 04.02.2005r., OSK 1563/04).

Tymczasem w przedmiotowej sprawie w ocenie tut. Organu skarżący nie wykazali naruszenia interesu prawnego mającego charakter realny. Podnoszone przez skarżących naruszenia interesu mają jedynie charakter hipotetyczny. Nadto, wskazać należy, iż fakt posiadania decyzji o warunkach zabudowy, nie stanowi istotnej zmiany sposobu zagospodarowania przedmiotowego terenu. Zważyć należy, iż tak sporządzony projekt zmiany Studium został poddany ocenie organów uzgadniających, gdzie, w trakcie procedowania uzyskano stosowne uzgodnienia.

Powtórzyć należy, iż jednoznaczne stanowisko zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze, kształtujące interpretację przepisu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a zawierające się w stwierdzeniu, iż kontrola sądowa nie ma charakteru *actio popularis*, lecz może być wszczęta jedynie przez podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone, stąd uzasadnienie interesu prawnego nie może polegać na wskazaniu niedogodności dla właściciela nieruchomości spowodowanych własnymi hipotezami, które mają być konsekwencją uchwalenia przedmiotowej zmiany Studium.

W świetle powyższego, tut. Organ stoi na stanowisku, iż brak jest podstaw do uznania, że skarżąca wykazała interes prawny w zaskarżeniu uchwały, jak również brak jest podstaw do przyjęcia, że doszło do faktycznego naruszenia interesu prawnego skarżących a jedynie można mówić o próbie wykazania zagrożenia naruszenia interesu, co jednak nie daje jej legitymacji do wystąpienia ze skargą w trybie przepisu art. 101 ust. 1 o samorządzie gminnym.

Konkludując, już zatem z tego względu skarga nie zasługuje na jej uwzględnienie.

Mając powyższe na względzie, strona przeciwna wskazuje, iż skoro w przedmiotowej sprawie skarżący nie wykazali interesu prawnego, w rozumieniu art. 101 ust. 1 o samorządzie gminnym, to już z tego względu skarga skarżących winna zostać oddalona, a co za tym idzie - brak potrzeby ustosunkowania się do pozostałych zarzutów skargi. Z daleko idącej ostrożności,

tut. Organ wskazuje jednak, iż odnosząc się do głównych zarzutów skargi, przy uchwaleniu zmiany Studium nie doszło do zarzucanych w skardze naruszeń przepisów prawa. Przedmiotowa uchwała podjęta została zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, w szczególności ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021r. poz. 741 ze zm.). Tym samym należy stwierdzić, iż w przypadku sporządzenia przedmiotowej zmiany Studium nie doszło do zarzucanych w skardze naruszeń przepisów prawa. Należy stwierdzić, iż w przypadku sporządzania przedmiotowej zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łagów nie nastąpiło istotne naruszenie trybu jej sporządzania, gdyż zachowana została sekwencja czynności określonych w art. 11 powołanej wyżej ustawy. Przytoczyć należy w tym aspekcie orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 20 lutego 2013 roku, sygn. akt II SA/Bk 856/12. zgodnie z którym nie przeprowadzenie wymaganej w pełnym zakresie procedury planistycznej stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu. Naruszenie to ma miejsce w przypadku niezachowania wymaganej prawem sekwencji czynności proceduralnych. Stanowisko to odnosi się jednakże do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który niewątpliwie stanowi akt prawa miejscowego, nie zaś do Studium, które jest jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego.

Wprowadzenie zmian do projektu Studium, po jego wyłożeniu do publicznego wglądu nie wywołuje potrzeby ponowienia czynności wymienionych w przepisie art. 11 wskazanej ustawy, gdyż w odniesieniu do trybu uchwalania Studium brak jest odpowiednika przepisu art. 13 ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduje powtórzenie tych czynności. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 13 grudnia 2012 r., Sygn. akt. II SA/Ol 1320/12 “studium nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego, a zatem procedura jego uchwalania nie wymaga wprowadzania takich gwarancji, jakie są uzasadnione w procedurze uchwalania aktu prawa miejscowego. Istotą studium jest jedynie określenie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 ustawy), a nie tworzenie norm prawnych powszechnie obowiązujących. Ze względu na wewnętrzny charakter studium wystarczającą gwarancją zapewnienia w procedurze planistycznej czynnika społecznego jest umożliwienie składania wniosków i uwag do projektu studium oraz udział w dyskusji publicznej bez konieczności ponawiania czynności planistycznych (por. wyrok NSA z dnia 21 października 2011r., II OSK 1589/12, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2010r., II SA/Kr 934/10)”. W związku z tym, podkreślić należy, iż o ile celem sformalizowanej procedury planistycznej poprzedzającej uchwalenie planu miejscowego jest między innymi zagwarantowanie znajomości aktu planistycznego, którego treść jest definitywnie normatywna, jako aktu prawa powszechnie obowiązującego, będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy), a także zagwarantowanie możliwości wpływu na treść przyszłego planu, o tyle istotą Studium jest jedynie określeniem polityki przestrzennej gminy, gdyż jak wynika z samej nazwy tego dokumentu, jak również z art. 10 ustawy regulującego jego treść, studium gminne określa uwarunkowania (art. 10 ust. 1) oraz kierunki (art. 10 ust. 2) zagospodarowania przestrzennego gminy, nie wprowadzając norm powszechnie obowiązujących.

Nadto, wskazuje się, iż w dniu 18 listopada 2015 r., na mocy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021r. poz. 485), weszła w życie zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na mocy której ustawodawca zobowiązał

organ sporządzający Studium do określenia również kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów. A co za tym idzie - wprowadzony został parametr "intensywności zabudowy" jako dodatkowa wytyczna dla nowej zabudowy. W związku z tym, ustalenie wskaźnika zabudowy dla nowej zabudowy stanowi dodatkowy parametr zabezpieczający tereny przed nadmiernym zabudowaniem, w tym jego rozpraszaniem. Niniejsze nie stanowi przekroczenia kompetencji, nie narusza ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie pogarsza jakości projektowanej przestrzeni.

Należy także wskazać, iż udział społeczeństwa w pracach nad zmianą Studium został zapewniony trzykrotnie. Na etapie zgłaszania uwag i wniosków jak również wyłożenia do publicznego wglądu (w trakcie którego odbyła się również dyskusja publiczna). Podkreślić należy, iż społeczeństwo miało potencjalną i pełną możliwość udziału w procedurze planistycznej i skorzystania w pełni z praw im przysługujących w procedurze.

W świetle powyższych uwag tut. Organ stoi na stanowisku, iż wbrew zarzutom skarżących kwestionowana uchwała nie narusza przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tym bardziej w stopniu rażącym, jak również brak jest podstaw do twierdzenia, iż przedmiotowa uchwała narusza pozostałe przepisy wskazane w skardze.

Mając na względzie powyższe, tut. Organ wnosi jak na wstępie.

W załączeniu:

1. Skarga z dnia 02.11.2021r. oraz 17.11.2021r
2. Pismo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 17.11.2021r. znak: II DK/Ke 67/21 wraz z załącznikami.
3. odpis odpowiedzi na skargę.