

**UCHWAŁA NR VII/45/15
RADY MIEJSKIEJ BRZEGU**

z dnia 24 kwietnia 2015 r.

w sprawie: rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa w związku z podjętą uchwałą Nr V/19/15 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 27 lutego 2015 w sprawie stanowiska Rady Miejskiej Brzegu dotyczącego wniosku Pani Bożenny Toziczka o ponowne podjęcie procedury zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu przy ul. Włociańskiej obejmującego m.in. działkę nr 551/19 w celu umożliwienia lokalizacji obiektu handlowo-usługowego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Na podstawie art. 18 ust. 1 oraz art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z Dz. U z 2013 r. poz. 594, zm. poz.645, poz. 1318, Dz. U z 2014r. poz. 379 i poz. 1072)**Rada Miejska Brzegu postanawia, co następuje:**

§ 1. Rozpatrzyć negatywnie wezwanie Pani Bożenny Toziczka z dnia 13 marca 2015 roku dotyczące usunięcia naruszenia prawa w uchwale Nr V/19/15 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 27 lutego 2015 w sprawie stanowiska Rady Miejskiej Brzegu dotyczącego wniosku Pani Bożenny Toziczka o ponowne podjęcie procedury zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu przy ul. Włociańskiej obejmującego m.in. działkę nr 551/19 w celu umożliwienia lokalizacji obiektu handlowo-usługowego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Brzegu. Odpis uchwały wraz z uzasadnieniem przesyła się Pani Bożennie Toziczka.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miejskiej
Brzegu

Barbara Mrowiec

UZASADNIENIE
UCHWAŁY NR VII/45/ 2015
RADY MIEJSKIEJ BRZEGU
Z DNIA 24 KWIETNIA 2015

W dniu 18 marca 2015 r. wpłynęło do Rady Miejskiej w Brzegu pismo Pani Bożenny Toziczka – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa „w związku z podjęciem negatywnej uchwały Rady Miejskiej w Brzegu z dnia 27 lutego 2015 r. dotyczącej zmiany zapisu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Powyższe wezwanie dotyczy uchwały Nr V/19/15 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie stanowiska Rady Miejskiej Brzegu dotyczącego wniosku Pani Bożenny Toziczka o ponowne podjęcie procedury zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. Włociańskiej, w celu umożliwienia na nim lokalizacji obiektu handlowo – usługowego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m² (dalej: „Uchwała”). Uchwała została podjęta w następstwie wniosku Pani Bożenny Toziczka o ponowne podjęcie procedury zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg i kolejno zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu przy ul. Włociańskiej obejmującego m.in. działkę nr 551/19 w celu umożliwienia lokalizacji obiektu handlowo-usługowego o powierzchni sprzedaży większej niż 2000 m². We wniesionym wezwaniu Pani Toziczka zarzuciła naruszenie przepisów prawnych i wezwała do usunięcia naruszenia prawa. W ocenie Pani Toziczka Rada Miejska podejmując Uchwałę powołała się na zwołane niezgodnie z prawem spotkanie z mieszkańcami osiedla, z pominięciem jedynej dopuszczalnej w takim przypadku – zdaniem wzywającej – formy, jaką są konsultacje społeczne, względnie referendum gminne. Zdaniem wzywającej, w/w zebranie, które odbyło się 20 lutego 2015 r., Przewodnicząca Rady Miejskiej w Brzegu zwołała z przekroczeniem swoich uprawnień, gdyż do wyłącznych jej kompetencji należy zwoływanie sesji rady miejskiej i przewodniczenie obradom rady. Ponadto krąg osób uczestniczących w w/w spotkaniu był zdaniem Pani Bożenny Toziczka ograniczony tylko do mieszkańców ulicy Jodłowej, Kasztanowej i Konopnickiej, z wyłączeniem innych zainteresowanych. Ponadto na samym spotkaniu skupiono się na kwestiach dotyczących organizacji ruchu samochodów zaopatrzenia planowanego marketu, a nie na kwestiach merytorycznych dotyczących jego budowy. Zdaniem wzywającej na w/w zebraniu Naczelnik Wydziału Urbanistyki Pani Boryk powołała się w sposób nieuzasadniony na stanowisko GDDKiA w kwestii rzekomo obranej przez tę instytucję polityki w zakresie wydawania zezwoleń na budowę zjazdów oraz zapewniała radnych i mieszkańców o braku możliwości uzyskania decyzji tego organu umożliwiającej organizację ruchu. Zdaniem Pani Bożenny Toziczka, twierdzenia Pani Naczelnik były bezpodstawne i wprowadziły uczestników spotkania w błąd. Ponadto Rada powołała się na rozstrzygnięcie Rady z poprzedniej kadencji (2012 r.), w sytuacji, gdy Pani Toziczka złożyła nowy wniosek. Nie wzięto pod uwagę wniosku jednej z radnej o odroczenie sesji, celem poczynienia dodatkowych ustaleń i sprawdzenia stanu prawnego, aby móc podjąć uchwałę w oparciu o rzetelne dane.

Odnosząc się do powyższych zarzutów, przede wszystkim wymaga zaznaczenia, że przedmiotowa Uchwała została podjęta na podstawie § 37 pkt 1 Statutu Brzegu (uchwała Nr XXXIII/198/12 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 26 października 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Brzegu), zgodnie, z którym Rada może podejmować w formie uchwały oświadczenia zawierające stanowisko w określonej sprawie. Należy, zatem podkreślić, że Uchwała ta nie była związana z procedurą planistyczną przewidzianą w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i zawiera właśnie wyłącznie stanowisko Rady w zakresie wniosku Pani Toziczka.

Z uwagi na taki właśnie charakter Uchwały, należy uznać, że brak jest po stronie Pani

Bożenny Toziczka interesu prawnego w zaskarżeniu tego aktu prawnego. Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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. W nauce prawa i orzecznictwie pojęcie „interes prawny” jest rozumiany, jako powiązanie normatywne indywidualnych praw i obowiązków (tzw. sytuacji prawnej) skarżącego, wynikających z norm prawa przedmiotowego - z jednej strony, z zaskarżonym aktem - z drugiej (por. wyrok WSA w Olsztynie z 7 grudnia 2010 r., II SA/OI 892/2010). Uchwała czy też konkretne jej postanowienia muszą naruszać rzeczywiście istniejący interes prawny skarżącego. Brak bezpośredniego wpływu uchwały na sferę prawną określonego podmiotu nie pozwala na przyznanie mu stosownej legitymacji (W. Kisiel (w:) Komentarz do art.101, art.101(a) ustawy o samorządzie gminnym; por. też m. in. wyrok NSA z 23 maja 2002 r., IV SA 1486/2001) . „Legitymacja do wniesienia skargi (...) przysługuje nie temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu, czyj interes prawny został naruszony skarżonym rozstrzygnięciem” (wyrok NSA z 18 września 2003 r., II SA 2637/2002). W przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie k.p.a., w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. może być tylko podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone (wyrok NSA z 3 września 2004 r., OSK 476/2004). Ze względu na to, że zadaniem sądu administracyjnego jest ocena konkretnego aktu, zachodzić musi bezpośredni i realny związek między tym naruszonym interesem prawnym skarżącego - z jednej strony, a zaskarżonym aktem. Tylko takie naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia przez kwestionowaną uchwałę może doprowadzić do uwzględnienia skargi, które ma charakter aktualny, a ponadto jest naruszeniem zindywidualizowanym, wymierzonym w realne i zdadne do wskazania dobra prawne, z których korzysta sam skarżący; powinno być tego rodzaju, aby można było stwierdzić, że bezpośrednio wyzuwa skarżącego z przysługujących mu praw albo ogranicza go w sposobach czynienia użytku z dotychczas przysługującego uprawnienia (wyrok NSA z 24 sierpnia 2007 r., II OSK 1033/2007). „W ten sposób spod kontroli sądowej wyłączone są skargi tych osób, których ani uprawnienia, ani obowiązki nie zostały zmodyfikowane przez zaskarżony akt. Niektóre uchwały generalnie wyłączone są z zakresu regulacji art. 101 u.s.g. z tego względu, że ze swej natury nie mogą nigdy naruszyć niczyjego interesu prawnego. Klarownym przykładem jest uchwała, która wszczyna jedynie procedurę uchwalenia miejscowego planu lub jego zmiany. Jest ona aktem wewnętrznym gminy o charakterze formalnym, jest skierowana wyłącznie do organu wykonawczego gminy. Uchwała taka nie kształtuje praw i obowiązków żadnych innych podmiotów, w szczególności nie wpływa na sytuację prawną właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie objętym procedurą uchwalania planu” (wyrok WSA w Warszawie z 6 lipca 2012 r., IV SA/Wa 575/2012, LexisNexis nr 4960392, niepubl.) (...) Niektóre akty lokalne ex definitione nie mogą naruszyć interesu prawnego, a tym samym strona nie może skutecznie domagać się ich kontroli przez sąd administracyjny. Po stronie Pani Bożenny Toziczka istnieje niewątpliwie interes faktyczny w uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego o postulowanej przez nią treści, co nie jest jednak tożsame z naruszeniem przez Uchwałę interesu prawnego Pani Toziczki. Biorąc pod uwagę charakter Uchwały należy uznać, że ze samej swojej istoty nie może ona naruszać interesu prawnego Pani Bożenny Toziczka. Uchwała zawiera stanowisko Rady Miejskiej, a zatem akt ten w żaden sposób nie modyfikuje uprawnień ani obowiązków Pani Toziczka, dlatego nie można uznać, że interes prawny lub uprawnienie Pani Toziczka nie zostały naruszone.

Niezależnie od powyższego wymaga podkreślenia, że gmina dysponuje pewną swobodą w zakresie działań podejmowanych w ramach władztwa planistycznego. Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199), kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych

planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. W ramach władztwa planistycznego gmina decyduje, dla których terenów podejmie prace planistyczne mające na celu uregulowanie sposobu jego zagospodarowania w drodze planu miejscowego. W świetle wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2009 r., II OSK 1675/09, „za nieuzasadniony uznać należy pogląd, iż nadużycie tzw. "władztwa planistycznego" może nastąpić poprzez nieobjęcie określonego obszaru pracami planistycznymi.” Stosownie do art. 7 ustawy o planowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym, a według art. 4 ust. 1 tej ustawy i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym uchwalenie planów zagospodarowania przestrzennego i ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania należy do zadań własnych gminy. „Z przepisów tych, określających zadania, a więc również obowiązki rady gminy, nie wynika jednak prawo żądania mieszkańca gminy lub właściciela gruntów położonych na terenie gminy do podjęcia albo zmiany uchwały zatwierdzającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Inicjatywa uchwałodawcza przysługuje wyłącznie określonym w statucie organom i osobom, a nie każdemu mieszkańcowi z osobna.” Podobnie w wyroku z dnia 15 maja 2008 r., II OSK 1716/07, NSA uznał, że żaden przepis prawa nie tworzy obowiązku uwzględnienia żądania, co do sposobu przeznaczenia określonego gruntu.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów podniesionych przez Panią Bożenną Toziczka podkreślić należy, iż wbrew twierdzeniom wzywającej – Rada podejmując Uchwałę nie oparła się wyłącznie czy też głównie na wnioskach ze spotkania z mieszkańcami, ale przede wszystkim na własnych konkluzjach podjętych po przeprowadzonej na sesji dyskusji. Nie można uznać, że wyniki spotkania miały decydujące znaczenie dla stanowiska Rady, ponieważ Rada miała w tym zakresie swobodę w wyrażeniu swojej niezależnej opinii. Wyniki spotkania z mieszkańcami mogły mieć, zatem jedynie pomocnicze znaczenie. Bez znaczenia jest również fakt odrzucenia przez Radę wniosku jednej z radnych o odroczenie dyskusji nad projektem uchwały, bowiem po pierwsze - postępowanie takie wynika z istoty funkcjonowania Rady Miejskiej, jako organu kolegialnego, a po drugie – Rada działała w tym zakresie w ramach swoich kompetencji.

Nie sposób również zgodzić się z zarzutami dotyczącymi niezgodnego z prawem spotkania z mieszkańcami osiedla. W tym miejscu wskazać należy, że – jak wskazano wyżej - Uchwała nie została podjęta w ramach procedury planistycznej, nie miały do niej, zatem zastosowania przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczące udziału społeczeństwa w tej procedurze. Ponadto charakter Uchwały, sprowadzającej się do wyrażenia aktualnego stanowiska organu kolegialnego, jakim jest Rada, w bezpośredniej konsekwencji złożonego przez Panią Bożenną Toziczka wniosku i w odpowiedzi na niego, nie wymagał przeprowadzenia procedury konsultacji, o której mowa w art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.; dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”). Należy, zatem zwrócić uwagę, że zebranie z dnia 20 lutego 2015 r. zwołane przez Panią Przewodniczącą Rady Miejskiej miało charakter spotkania radnej z wyborcami w rozumieniu art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem, radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Uszczegółowienie w/w regulacji znajduje się postanowieniach Statutu Brzegu, wskazujących, iż oprócz przyjmowania wniosków, uwag i skarg mieszkańców przez radnych, mogą oni również podejmować inne formy kontaktów z wyborcami. Inną formą kontaktu z wyborcami są m. in. spotkania z mieszkańcami i taki właśnie charakter miało spotkanie w dniu 20 lutego 2015 r.

Odnosząc się zaś do zarzutów dotyczących wypowiedzi Kierownika Biura Urbanistyki i Ochrony Środowiska, stwierdzić należy, że oparta ona była na stanowisku Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wyrażonym w piśmie nr GDDKiA-O/Op-P1-Mi-439/85/2011z dnia 21.12.2011r., przesłanym do Burmistrza Brzegu w trakcie procedury planistycznej dotyczącej

opracowania: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg dla obszaru ograniczonego ulicami: Włociańska, Kochanowskiego, Kusocińskiego, Konopnickiej, łącznikiem pomiędzy ulicami Konopnickiej i Kusocińskiego, Konopnickiej i Jodłową oraz projektowaną ulicą pomiędzy ulicami Włociańska i Kusocińskiego.

W swoim piśmie GDDKiA zgłosiła następujące wnioski:

1. Dla drogi krajowej nr 39 (Łagiewniki - Strzelin - Biedzychów - Owczary - Brzeg - Namysłów - Kępno) należy przyjąć parametry techniczne odpowiadające klasie G (główna), w miarę możliwości przyjąć szerokość w liniach rozgraniczenia 35m oraz projektować skrzyżowania z zachowaniem normatywnych odległości pomiędzy nimi zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43 poz. 430 ze zmianami) gdzie: cyt. „droga klasy G powinna mieć powiązania z drogami nie niższej klasy niż L (wyjątkowo klasy D), a odstępy między skrzyżowaniami (...) na terenie zabudowy nie mniejsze niż 500m; dopuszcza się wyjątkowo odstępy między skrzyżowaniami (...) na terenie zabudowy nie mniejsze niż 400m, przy czym na drodze klasy G należy ograniczyć liczbę i częstość zjazdów przez zapewnienie dojazdu z innych dróg niższych klas, szczególnie do terenów przeznaczonych pod nową zabudowę.

2. Ze względu na zachowanie warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego, do tekstu mpzp, dotyczącego drogi krajowej nr 39, należy wprowadzić zapis o zakazie lokalizowania zjazdów.

3. Nowoprojektowane obiekty budowlane lokalizowane na terenie objętym zmianą planu od strony drogi krajowej nr 39, powinny mieć zachowane minimalne, ustawowe odległości linii zabudowy od krawędzi jezdni, zgodnie z art.43.1. ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U.1985r.Nr14 poz.60) z późniejszymi zmianami, które wynoszą, co najmniej:

a. 10 m — w przypadku dróg krajowych (na terenie zabudowy miast i wsi).

4. Nie dopuszcza się możliwości lokalizacji wzdłuż drogi krajowej w pasie drogowym obiektów budowlanych, sieci i urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z funkcjonowaniem drogi. Dopuszcza się lokalizację przyłączy do istniejących mediów zlokalizowanych w pasie drogowym drogi krajowej jedynie prostopadle do jezdni.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że wskazane na wstępie zarzuty Pani Bożenny Toziczka zawarte w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa są nieuzasadnione, przede wszystkim z uwagi na brak występującego po stronie wzywającej interesu prawnego, co związane charakterem uchwały Nr V/19/15 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 27 lutego 2015r. w sprawie stanowiska Rady Miejskiej Brzegu dotyczącego wniosku Pani Bożenny Toziczka o ponowne podjęcie procedury zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. Włociańskiej, w celu umożliwienia na nim lokalizacji obiektu handlowo – usługowego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m². Nie może być uznane za naruszenie interesu prawnego Pani Toziczka wyrażenie negatywnego stanowiska w sprawie wniosku o podjęcie przez Radę Miejską działań zmierzających do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, brak jest, bowiem w obowiązujących przepisach prawa przepisów, z których wynikałoby prawo do żądania przez mieszkańca gminy lub właściciela gruntów położonych na terenie gminy podjęcia albo zmiany uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ani też odpowiadającego mu obowiązku uwzględnienia takiego żądania.

W związku z powyższym wezwaniu Pani Bożenny Toziczka z dnia 13 marca 2015 roku dotyczące usunięcia naruszenia prawa w uchwale Nr V/19/15 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 27 lutego 2015 w sprawie stanowiska Rady Miejskiej Brzegu dotyczącego Pani Bożenny Toziczka o ponowne podjęcie procedury zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu przy ul. Włociańskiej obejmującego m.in. działkę nr 551/19 w celu umożliwienia

lokalizacji obiektu handlowo-usługowego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² Rada Miejska Brzegu postanowiła rozpatrzyć negatywnie.