

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie:

Przewodniczący Sędzia WSA     **Teresa Zyglewska**

po rozpoznaniu w dniu **31 lipca 2018 r.**  
na posiedzeniu niejawnym  
sprawy ze skargi **Dariusza Dąbrowskiego**  
na uchwałę **Rady Miejskiej w Łomiankach**  
z dnia **14 czerwca 2017 r.**, nr XXIX/331/2017  
w przedmiocie **miejsowego planu zagospodarowania przestrzennego**  
postanawia:

**odrzucić skargę.**



Na oryginale właściwy podpis  
Za zgodność z oryginałem

Paweł Jastrzębski  
referent stażysta

## UZASADNIENIE

Dariusz Dąbrowski, reprezentowany przez pełnomocnika, wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na uchwałę Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 14 czerwca 2017 r., nr XXIX/331/2017 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru południowej części osiedla Prochownia oraz południowej części osiedla Buraków – etap I.

Skarżący zarzucił powyższej uchwale naruszenie art. 14 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości z uwagi na jej podjęcie z istotnym naruszeniem zasad uchwalania planu.

W uzasadnieniu pełnomocnik skarżącego zacytował treść orzeczeń sądów administracyjnych i stwierdził, że podjęcie w dniu 27 kwietnia 2017 r. uchwały nr XXV/311/2017 r. zmieniającej uchwałę z dnia 12 marca 2018 r. nr V/45/2015 Rady Miejskiej w Łomiankach w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru południowej części osiedla Prochownia oraz południowej części osiedla Buraków spowodowało konieczność powtórzenia procedury planistycznej od początku stosownie do art. 17 u.p.z.p. Zdaniem pełnomocnika skarżącego niedopuszczalne było dokonanie zmiany i uchwalenie planu wg wcześniejszego projektu, który nie obejmował żadnych etapów. Zaskarżona uchwała została zatem podjęta w sposób niezgodny z prawem, a naruszenie procedury planistycznej narusza tym samym interes prawny skarżącego jako właściciela nieruchomości znajdującej się na terenie objętym ww. planem.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wniósł o jej oddalenie wskazując, iż skarżący nie posiada legitymacji procesowej do zaskarżenia ww. uchwały z uwagi na brak naruszenia interesu prawnego skarżącego.

W odpowiedzi na wezwanie Sądu, pełnomocnik skarżącego w piśmie z dnia 16 maja 2018 r. wskazał, że skarżący posiada tytułu prawny do działki nr 685/11, która znajduje się na terenie objętym zaskarżonym planem.

Pełnomocnik organu, ustosunkowując się do powyższego, w piśmie z dnia 7 czerwca 2018 r. wyjaśnił, że ww. działka położona jest przy ul. Lwowskiej w Łomiankach i znajduje się poza granicami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego zaskarżoną uchwałą. Na dowód dołączono mapkę z zaznaczonym obszarem planu i działek skarżącego.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny we Warszawie zważył, co następuje:**

Skarga podlega odrzuceniu.

Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2018 r. poz. 1302; dalej zwanej „p.p.s.a.”) i akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.).

W niniejszej sprawie mamy do czynienia ze skargą na akt o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., ponieważ zaskarżona uchwała niewątpliwie stanowi akt prawa miejscowego. W takiej sytuacji podstawę prawną wniesienia skargi stanowi art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) - dalej zwanej „u.s.g.” wedle którego, 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.

Merytoryczne rozpoznanie skargi na akt prawa miejscowego poprzedza zatem ustalenie przez Sąd czy skarżącemu przysługuje w niniejszej sprawie legitymacja do wniesienia skargi. Skargę może wnieść bowiem jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą. Do wniesienia skargi w trybie powyższego przepisu nie wystarcza więc tylko sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, na którą powołuje się strona skarżąca. Interes prawny strony skarżącej, do którego wprost nawiązuje art. 101 ust. 1 u.s.g., musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. W orzecznictwie i doktrynie eksponuje się przede wszystkim bezpośredniość, konkretność i realny charakter interesu prawnego strony kształtowanego aktem stosowania prawa materialnego. Innymi słowy, zgodnie z treścią art. 101 ust. 1 wskazanej ustawy, prawo do skutecznego zaskarżania uchwały rady gminy na jego podstawie przysługuje jedynie podmiotowi, który wykaże naruszenie przez zaskarżoną uchwałą własnego interesu prawnego lub uprawnienia, a zatem, że zaskarżona uchwała godzi w sferę prawną tego podmiotu przez wywołanie negatywnych następstw prawnych np. przez zniesienie, ograniczenie, czy też uniemożliwienie realizacji jego uprawnienia lub interesu prawnego, który musi być konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym

## Sygn. akt IV SA/Wa 930/18

z określonej normy prawa materialnego. Kryterium interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musi być oceniane w płaszczyźnie materialnoprawnej i wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego a zaskarżonym aktem. Skarga wniesiona na podstawie ust. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma więc charakteru skargi powszechnej (*actio popularis*), co oznacza, że nawet sprzeczność aktu organu gminy z prawem nie daje uprawnienia do jej wniesienia. Składający skargę musi w pierwszej kolejności wskazać na normę prawa administracyjnego materialnego, z którego swój interes prawny wywodzi (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 1 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1209/13, 22 marca 2013 r. sygn. akt I OSK 2236/12, 12 marca 2013 r. sygn. akt I OSK 1761/12, 7 marca 2013 r. sygn. akt II GSK 1374/11, 10 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 2349/14).

Należy również zauważyć, że niewątpliwa jest w sprawie kwestia uprawnień rady gminy do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Uprawnienia te wynikają z art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. oraz z art. 3 ust. 1, art. 14 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.; dalej „u.p.z.p.”). Stosownie bowiem do art. 3 ust. 1 u.p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Posiadanie przez gminę tzw. władztwa planistycznego, oznacza, że jednostka ta może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając, z zachowaniem wymogu legalności, do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określone regulacje.

Jak już wskazano, dla skuteczności skargi wnoszonej w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. konieczne jest wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego wpływającego już w momencie podjęcia uchwały na sytuację prawną skarżącego podmiotu. Do uwzględnienia skargi może doprowadzić tylko takie naruszenie kwestionowanych aktem interesu prawnego lub uprawnienia, 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 ono 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 (por. wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1033/07). Podkreślić należy, iż źródłem interesu prawnego jest

## Sygn. akt IV SA/Wa 930/18

zawsze norma prawna ogólna i abstrakcyjna (akt normatywny) albo też jednostkowa i konkretna (akt stosowania prawa). Nie można przy tym źródła interesu prawnego naruszonego zaskarżoną uchwałą wyprowadzać z samej skarżonej uchwały. Interes prawny musi mieć charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Zaskarżona uchwała musi taki interes naruszać, powodując następstwo w postaci ograniczenia czy też pozbawienia konkretnych uprawnień lub nałożenia obowiązków i naruszenie to musi występować zarówno w momencie podjęcia kwestionowanej uchwały, jak i w momencie jej zaskarżenia. Interes prawny musi być aktualny, nie może to więc być interes prawny przewidywalny w przyszłości, hipotetyczny, ale musi być rzeczywiście istniejący.

Ciężar wykazania naruszenia interesu prawnego spoczywa na podmiocie wnoszącym skargę (por. wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r. sygn. II SA 2503/01). Skarżący musi wykazać w jaki sposób doszło do naruszenia jego prawem chronionego interesu lub uprawnienia (por. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r. sygn. II OSK 1127/05). Jest on obligowany wykazać, że zaskarżona uchwała naruszając prawo, negatywnie wpływa na jego sytuację prawną, pozbawiając go pewnych uprawnień czy też uniemożliwiając ich realizację.

Uwzględniając powyższe rozważania Sąd doszedł do przekonania, że w niniejszej sprawie strona skarżąca obowiązana była zatem wykazać, że w wyniku podjętej uchwały doszło do naruszenia jej interesu prawnego albo uprawnienia, polegającego na istnieniu związku między zawartym w kwestionowanej uchwale unormowaniem a jej własną, indywidualną sytuacją prawną, wynikającą z prawa materialnego. Istotne też jest, że od interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, który nie upoważnia do zaskarżania aktów organów administracji, a który występuje wówczas, gdy określony podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany sposobem uregulowania danej kwestii, jednakże poprzez dane uregulowanie nie dochodzi do naruszenia przepisu prawa materialnego czy formalnego dotyczącego jego sytuacji prawnej.

W przekonaniu Sądu, w świetle zebranego w sprawie materiału dowodowego, takiego naruszenia nie można się w niniejszej sprawie dopatrzeć. Z dokumentów przesłanych przez organ wynika, że nieruchomości, której właścicielem jest skarżący, znajduje się poza obszarem objętym zaskarżonym planem miejscowym. Zauważyć przy tym należy, że w myśl art. 6 ust. 1 u.p.z.p., ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

## Sygn. akt IV SA/Wa 930/18

Zgodnie z poglądem ugruntowanym w orzecznictwie nie ma reguły, która wykluczałaby legitymację skargową każdego bez wyjątku właściciela lub wieczystego użytkownika działki położonej poza terenem, dla którego uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Konieczne jest staranne zbadanie każdego pojedynczego przypadku dla oceny skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Za taki wyjątek można zatem uznać sytuację, gdy skargę wnosi właściciel lub wieczysty użytkownik nieruchomości nie objętej wprawdzie granicami planu miejscowego, uchwalonego kwestionowaną przez niego uchwałą, ale nieruchomości sąsiedniej, na którą będzie oddziaływała inwestycja planowana na działce objętej planem. Pojęcie nieruchomości sąsiedniej objętej planem, na której planowana jest realizacja inwestycji może obejmować nie tylko nieruchomość graniczącą fizycznie z nieruchomością, której właściciela interes prawny został naruszony, ale również inne nieruchomości (wyroki NSA: z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. II OSK 1780/10; z dnia 7 maja 2008 r., sygn. II OSK 84/08; z dnia 13 października 2003 r., sygn. IV SA 456-458/02 nie publ.). Zatem sam fakt, że zapisy planu nie zmieniają przeznaczenia gruntu należącego do skarżącego nie uzasadnia twierdzenia o braku jego legitymacji do zaskarżenia uchwały.

Skarżący źródło przysługującego mu w sprawie interesu prawnego wywodzi z naruszenia procedury planistycznej, która jego zdaniem narusza interes prawny skarżącego jako właściciela nieruchomości.

W kontekście powyższego i zarzutów podniesionych w skardze, wyjaśnienia wymaga, że naruszenie interesu prawnego skarżącego nie może być wywiedzione z treści lub sposobu podjęcia zaskarżonej uchwały. Wnioskowanie, że w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. naruszony interes prawny lub uprawnienie może mieć źródło w samej zaskarżonej uchwale, dotknięte jest błędem *idem per idem*. Uchwała wewnętrznie niesprzeczna nie może zarówno tworzyć interesu prawnego, czyli zapewniać interesowi faktycznemu ochronę prawną, jak i naruszać, podważać tenże interes. Interpretacja art. 101 ust. 1 u.s.g. wymaga, aby legitymacja podmiotu zaskarżającego uchwałą rady gminy była zawsze oceniana przy zastosowaniu odpowiedniego szczegółowego przepisu prawa materialnego, istniejącego poza uchwałą i mogącego być źródłem indywidualnego, konkretnego, realnego interesu prawnego skarżącego naruszonego przez zaskarżoną uchwałą (por. wyroki NSA: z dnia 11 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3033/13 oraz z dnia 4 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1387/09; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 978/16).

## Sygn. akt IV SA/Wa 930/18

Wskazać na marginesie także należy, że znaczenie prawne uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest takie, że jest to akt o charakterze wewnętrznym, wszczynający procedurę planistyczną i określający granice obszaru objętego projektem planu. Natomiast przepis art. 14 ust. 1 u.p.z.p. gwarantuje, że uchwała rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie będzie dotyczyła terenu, co do którego nie podjęto wcześniejszej uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Natomiast z przepisu tego nie wynika, aby uchwalony plan miejscowy musiał pokrywać się terytorialnie z obszarem objętym projektem planu, lecz uchwalony plan ma jedynie poza ten projektowany obszar nie wykraczać.

Reasumując Sąd doszedł do przekonania, że żaden z przepisów prawa, które wskazano w skardze, nie nadał skarżącemu prawa lub uprawnienia nadającego się do wykonania, które na skutek wejścia w życie zaskarżonej uchwały doznałoby ograniczenia lub uległoby zniweczeniu. Z tych też powodów Sąd uznał, że interes prawny skarżącego nie został naruszony zaskarżoną uchwałą. Skoro więc w skardze nie wykazano, że zaskarżona uchwała narusza konkretny, aktualny i realny interes prawny lub uprawnienie strony, która wniosła skargę, należało skargę odrzucić na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., który stanowi, że sąd odrzuca skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego. Co za tym idzie nie było możliwe przejście do kontroli legalności zaskarżonej uchwały. Dopiero bowiem wykazanie przez stronę skarżącą naruszenia jej własnego interesu prawnego lub uprawnienia otwierałoby drogę do merytorycznego rozpoznania skargi przez sąd administracyjny.

W tym stanie rzeczy, skoro interes prawny lub uprawnienia skarżącego nie zostały naruszone zaskarżoną uchwałą, Sąd odrzucił skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., o czym orzeczono w sentencji postanowienia.



Na oryginale właściwy podpis  
Za zgodność z oryginałem

Paweł Jastrzębski  
referent stażysta