

Uchwała Nr 519/XLVIII/2018
Rady Miejskiej w Serocku
z dnia 27 sierpnia 2018 r.

w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa

Na podstawie art. 101 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 roku, poz. 935), Rada Miejska w Serocku uchwala co następuje:

§ 1

Nie uwzględnia się, wniesionego w dniu 05.07.2018 r. wezwania do usunięcia naruszenia prawa dotyczącego uchwały Nr 106/XI/2015 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 31 sierpnia 2015 r., w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock - sekcja E obejmującego obręb: Dębinki, Karolino, Ludwinowo Zegrzyńskie, Marynino, Stasi Las, powiat legionowski, woj. mazowieckie (Dz. Urz. .Woj. Maz. z 2015 roku, poz. 8459), zmienionego uchwałą Nr 502/XLVI/2018 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 25 czerwca 2018 roku (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2018 roku, poz. 6848).

§ 2

Rada Miejska przedstawia swoje stanowisko w przedmiocie wezwania w uzasadnieniu uchwały, stanowiącym jej integralną część.

§ 3

Kopię uchwały wraz z uzasadnieniem doręcza się wnioskodawcom.

§ 4

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Serock.

§ 5

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodniczący
Rady Miejskiej w Serocku
Józef Lutomirski

UZASADNIENIE

Uchwały nr 519/XLVIII/2018

Rady Miejskiej w Serocku z dnia 27 sierpnia 2018 r.

Pismem z dnia 5 lipca 2018 roku, osoby prywatne, będące właścicielami nieruchomości na terenie Dębinek (działka nr 56) oraz Marynina (działka nr 96), wezwały Radę Miejską w Serocku do usunięcia naruszenia prawa, poprzez zmianę uchwały Rady Miejskiej w Serocku Nr 106/XI/2015, z dnia 31 sierpnia 2015 roku, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock, sekcja E obejmującego obręb: Dębinki, Karolino, Ludwinowo Zegrzyńskie, Marynino, Stasi Las, powiat legionowski, woj. mazowieckie – dalej zwanej planem, lub planem miejscowym, poprzez stwierdzenie nieważności ww. uchwały w części dotyczącej §16 pkt 2, w zakresie w jakim przepis ten dotyczy nieruchomości będących własnością wzywających.

Podstawą prawną złożonego wezwania był art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, zgodnie z którym „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”.

Wzywający określają naruszenie swojego interesu prawnego jako uchwalenie planu miejscowego, który w nieuzasadniony sposób pozbawia ich możliwości eksploatacji udokumentowanego złoża kopaliny, znajdującego się w granicach nieruchomości będących ich własnością.

Zgodnie ze spornym zapisem planu, na terenach zidentyfikowanych na obszarze objętym planem udokumentowanych złóż kopalin ustalono zakaz wydobywania kopaliny. Zapisy planu w zakresie szczegółowych ustaleń, odsyłają do przepisów ustawy prawo geologiczne i górnicze, nie ingerując w materię tematyczną uregulowaną na szczeblu ustawy.

Wzywający zarzucają naruszenie przedmiotowej uchwały przepisów:

- art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2018 roku, poz. 1025, ze zm.) stanowiącym, że „w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą”,
- art. 6 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 roku, poz. 1073, ze zm.) – dalej jako upizp, poprzez nieuzasadnione ograniczenie zakresu dopuszczalnego planem sprawowania prawa własności nad przedmiotowymi nieruchomościami,
- art. 6 i art. 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej – **ustawa nieobowiązująca**;
- przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- art. 104 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 roku, poz. 2126)

poprzez wyłączenie w nieuzasadniony sposób możliwości eksploatacji przez skarżących udokumentowanego złoża kopaliny, na obszarze nieruchomości będącej własnością wzywających.

Uwzględniając przedstawioną przez wzywających podstawę prawną zdefiniowanego żądania, Rada Miejska w Serocku stwierdza co następuje.

Wzywający kwestionują zasadność ustaleń przedmiotowego planu miejscowego wobec nieruchomości, których własność nabyli po podjęciu przez Radę uchwały w sprawie ww. planu (w dniach 5 maja 2017 roku i 27 grudnia 2017 roku). W tym zakresie, uwzględniając powszechny dostęp do planów miejscowych – art. 30 ust. 1 upizp- uznać należy, że wzywający mieli świadomość co do ustalanych przez plan zasad zagospodarowania nieruchomości, które planowali nabyć. Przyjąć zatem należy, że w dacie podejmowania, uchwała w sprawie planu miejscowego nie naruszała interesu wzywających, gdyż nie byli oni właścicielami nieruchomości, których dotyczy wezwanie.

Wzywający nie przedstawiają dowodów, w oparciu o które można by uznać, że w sprawie spełnione jest kryterium naruszenia przez przedmiotową uchwałę ich interesu prawnego. Zgodnie bowiem z poglądem przyjętym w orzecznictwie, legitymację skargową w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym posiada wyłącznie podmiot, który wykaże istnienie związku pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją, a zaskarżonym aktem, polegającego na tym, że akt narusza jego interes prawny (wyrok NSA z dnia 12 marca 2013 roku I OSK 1761/12, CBSA i wyrok NSA z dnia 11 września 2012 roku, II OSK 1573/12, CBSA). Sam fakt, wykluczenia przez plan możliwości eksploatacji kopaliny na terenie nieruchomości będącej własnością wzywających, przy braku wykazania przez te osoby dowodów na posiadane w dacie podjęcia uchwały uprawnienia do ich wydobywania (np. poprzez przedstawienie koncesji górniczej lub innych dokumentów świadczących, że przedmiotem wykonywanej przez nich działalności gospodarczej jest eksploatacja kopaliny) nie dowodzi, że zakaz ten, wbrew powszechnie obowiązującemu prawu, powoduje realne i osobiste naruszenie ich interesu prawnego.

Art. 95 ust. 1 prawa geologicznego i górniczego nakazuje wskazywanie w planach miejscowych lokalizacji udokumentowanych złóż kopaliny. Art. 15 ust. 2 pkt 7 upizp daje Radzie kompetencję do wskazywania w planach zarówno granic, jak i sposobu zagospodarowania terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych, w tym terenów górniczych. Katalog rodzajów terenów wymienionych w przywołanym przepisie upizp ma charakter otwarty i z pewnością zaliczyć do nich należy również obszary udokumentowanych złóż kopaliny.

Przepisy prawa nie definiują w jaki sposób w planie należy określać zasady zagospodarowania terenów chronionych. W przypadku złóż kopaliny, w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że ustalania planów miejscowych obejmujących tereny ich występowania, powinny być formułowane w sposób zapewniający ich ochronę przed takim zagospodarowaniem, które uniemożliwiłoby ich eksploatację w przyszłości – np. rozwojem na ich terenie zabudowy mieszkaniowej (wyrok NSA II OSK 2325/15, z dnia 1 grudnia 2015 roku).

Uchwała, której dotyczy wezwanie spełnia to kryterium. Plan bowiem wskazał na terenie działek będących własnością wzywających występowanie udokumentowanego złoża kopaliny. Ponadto, plan przeznaczył rzeczne nieruchomości pod zadrzewienia i zakrzewienia. Ten sposób zagospodarowania zabezpiecza złożę, przed takim jego zagospodarowaniem, które w przyszłości mogłoby uniemożliwić jego eksploatację. Wprowadzony na obszarze planu „zakaz wydobywania kopaliny” jest ustaleniem planu przyjętym na podstawie uprawnienia nadanego Radzie art. 15 ust. 2 pkt 7 upizp. Na skutek jego przyjęcia ustalono, zgodnie z kierunkami zagospodarowania przestrzennego przedmiotowych obszarów ustalonych w Studium, że w oparciu o istniejące uwarunkowania przestrzenne, ekonomiczne i społeczne przestrzeni, wydobywanie kopaliny nie jest na tym obszarze zgodne z przyjętymi przez gminę założeniami. Takie działanie Rady znajduje poparcie w obowiązującym prawie. Stosownie do wymagań art. 1 ust. 2 upizp, opracowując przedmiotowy plan Burmistrz Miasta i Gminy Serock, jako organ sporządzający plan, zobowiązany był uwzględnić w szczególności:

- wymagania ładu przestrzennego, rozumianego jako „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie

uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne” – art. 2 pkt 1 upizp;

- wymagania ochrony środowiska;
- walory ekonomiczne przestrzeni.

Ustalając przeznaczenie terenów w miejscowych planach, dąży się zatem do wyważenia wszystkich, występujących na danym obszarze interesów, w oparciu o istniejące uwarunkowania.

Odnosząc te wymagania do przedmiotowej sprawy, należy uwzględnić, że na przedmiotowym obszarze brak jest występowania czynnych obszarów górniczych lub terenów górniczych. Dawniej, na terenie działki nr 55 obręb Dębinki prowadzone było wydobywanie kopaliny. Obecnie jednak, teren ten jest w fazie rekultywacji, a kopalina nie jest eksploatowana. Odstąpiono zatem od eksploatacji złoża kopalin, w obrębie którego wzywający nabyli nieruchomości.

Nieruchomości wzywających położone są na terenach podlegających silnej urbanizacji. O ile same działki wymienione w wezwaniu znajdują na terenach wyłączonych spod zabudowy, o tyle działka nr 56 obr. Dębinki graniczy od strony północnej z kompleksem terenów przeznaczonych na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i na cele zabudowy rekreacyjnej, o łącznej powierzchni wynoszącej 53,6 ha (tereny funkcjonalne MN1 i ZR1), a pierwsze zabudowania znajdują się w odległości 130 m na północny wschód od północnej granicy przedmiotowej działki. W przypadku działki nr 96 obręb Marynino, działka ta znajduje się w odległości 50 m od granicy terenu funkcjonalnego przeznaczonego pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i rekreacyjną (teren MN/ZR1), o powierzchni wynoszącej 15,6 ha. Nieruchomości skarżących znajdują ponadto w bliskiej odległości od obszarów cennych przyrodniczo. Wśród obszarów tych należy wymienić obszar Natura 2000 Świetliste dąbrowy i grądy w Jabłonnej (PLH140045) – odległości 260 m na zachód od granicy działki nr 96, jak i Warszawski Obszar Chronionego Krajobrazu – ok. 140 m na zachód od granicy działki nr 96.

Ekonomiczne walory przestrzeni bezwzględnie nakazują zwrócić uwagę na gospodarczy aspekt jej użytkowania, który wzywający powiązują z własnym zyskiem upatrywanym w eksploatacji złoża kopaliny. Organ sporządzający plan zobowiązany jest jednak uwzględnić walory ekonomiczne całego terenu objętego pracami planistycznymi. Ewentualne pożytki możliwe do pozyskania z jednego terenu nie mogą jednak powodować nadmiernych uciążliwości dla innych obszarów. Trudno bowiem dopatrywać się tworzenia harmonijnej całości w sytuacji kiedy plan miejscowy ustalałby w bezpośrednim sąsiedztwie lokalizację terenu kopalnianego i terenu zabudowy rekreacyjnej i mieszkaniowej, do czego w istocie dążą wzywający. Takie ustalenia planu niewątpliwie natomiast stanowiłyby zarzewie konfliktów jednoznacznie sprzeciwiając się społecznym uwarunkowaniom zagospodarowania przedmiotowej przestrzeni.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawnym, który wspólnie z innymi ustawami kształtuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Dalej, zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 upizp „każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich”.

Zgodnie z art. 144 Kodeksu Cywilnego „Właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych”. W badanej sprawie, uwzględniając silnie rozwijającą się zabudowę mieszkaniową i rekreacyjną, ustalenie w planie terenów

kopalnianych na działkach będących przedmiotem wezwania, w istocie sprzeciwiałoby się społeczno-gospodarczemu przeznaczeniu nieruchomości.

Art. 7 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne stanowi, że „podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach”. Przepis ten, wraz z przepisem kompetencyjnym organów udzielających koncesji na wydobywanie kopalin, wskazanym w art. 23 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy jednoznacznie wskazuje, że ewentualna działalność w zakresie eksploatacji kopalin musi być zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Przywołane przepisy ustawy wskazują, że niezgodność planowanej eksploatacji kopalin z miejscowym planem, może być okolicznością uniemożliwiającą wydanie przedsiębiorcy koncesji na jej eksploatację. Te względy, w powiązaniu z normą kompetencyjną przyznaną Radzie w oparciu o art. 15 ust. 2 pkt 7 upiszp uzasadniają, w szczególnych przypadkach, takie ukształtowanie planu, które w okresie jego obowiązywania uniemożliwia podjęcie eksploatacji kopalin. Zważyć należy, że w przypadku zmiany uwarunkowań geopolitycznych, w kierunku, który mimo lokalnych przeciwwskazań, uzasadniał będzie rozpoczęcie eksploatacji kopalin, działanie takie w każdym momencie może być ujawnione w miejscowym planie poprzez jego zmianę. Zapisy planu podjętego uchwałą Rady Miejskiej w Serocku Nr 106/XI/2015, chronią złoza przed zagospodarowaniem, które mogłoby w przyszłości uniemożliwić ich eksploatację.

Wiceprzewodniczący
Rady Miejskiej w Serocku
Józef Lutomirski