

**UCHWAŁA NR XVIII/336/12**  
**Rady Miasta Gdyni**  
**z dnia 28 marca 2012 r.**

**w sprawie: wezwania do usunięcia naruszenia prawa złożonego przez Andrzeja Sosenko**

Na podstawie art. 101 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity - Dz. U. z 2001 roku nr 142, poz. 1591, z późniejszymi zmianami<sup>1</sup>) **Rada Miasta Gdyni uchwala, co następuje:**

**§ 1.** Nie uwzględnia się wezwania do usunięcia naruszenia prawa z dnia 28 lutego 2012 roku złożonego przez Andrzeja Sosenko dotyczącego uchwały nr IV/47/07 Rady Miasta Gdyni z dnia 24 stycznia 2007 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części nadmorskiej dzielnicy Orłowo w Gdyni.

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

*Przewodniczący Rady Miasta Gdyni*

*dr inż. Stanisław Szwabski*

---

<sup>1</sup> Zmiany tekstu jednolitego ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 roku, Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003 roku, Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004 roku, Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 z 2005 roku, Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457 z 2006 roku, Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007 roku, Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218; z 2008 roku, Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 roku, Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241., z 2010 roku, Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230, z 2011 roku Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 21, poz. 113, Nr 217, poz. 1281, Nr 149, poz. 887.

## Uzasadnienie

Dnia 24 stycznia 2007 roku Rada Miasta Gdyni podjęła uchwałę nr IV/47/07 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części nadmorskiej dzielnicy Orłowo w Gdyni.

Dnia 28 lutego 2012 roku do Urzędu Miasta Gdyni wpłynęło pismo Andrzeja Sosenko – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Podstawę wniesienia wezwania stanowi art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Wnoszący wezwanie wzywa Radę Miasta Gdyni do zmiany § 12 ust. 1 pkt 1 ww. uchwały w części rozpoczynającej się od słów: „*przy czym za kondygnację nadziemną, do obliczeń intensywności zabudowy, należy przyjąć każdą kondygnację lub jej część, której poziom podłogi znajduje się w poziomie lub powyżej poziomu przylegającego terenu*”. Stwierdza on, że definicja kondygnacji nadziemnej została określona w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie i wnosi aby w planie miejscowym przyjęta została ta definicja.

Zdaniem wnoszącego wezwanie obecny stan prawny prowadzi do rozbieżności interpretacyjnych, a w konsekwencji do próby legalizacji planów budowlanych z pozornie właściwymi wskaźnikami intensywności zabudowy. Wnoszący wezwanie stwierdza, że intensywności zabudowy jest wartością ochraniającą żadne próby jej przekroczenia nie mogą mieć miejsca.

Odnosząc się do wyżej wskazanych zarzutów stwierdza się, co następuje:

Pomimo, że ustawodawca nie stworzył definicji legalnej „interesu prawnego”, pojęcie to jest bardzo często definiowane w nauce prawa i orzecznictwie przez odniesienie do związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa przedmiotowego, a zaskarżonym aktem. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 1 grudnia 2010 r. (VI SA/Wa 2047/08, LEX nr 821241), interes prawny nie wywodzi się z wewnętrznego przekonania osoby, która się na niego powołuje, ale z wynikającego z przepisów prawa materialnego rzeczywistego, bezpośredniego i aktualnego związku pomiędzy sferą jej indywidualnych praw a prowadzonym postępowaniem. Normy prawa ustrojowego mogą być również źródłem interesu prawnego. Wskazał na to w wyroku z dnia 10 września 2002 r., II SA/Wr 1498/02 Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że interes prawny to interes wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego.

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 16 września 2008 roku w sprawie SK 76/05, OTK-A 2008/7/121, wskazał m. in., że legitymacja z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym opiera się na twierdzeniu strony o naruszeniu konkretnie rozumianych jej interesów lub uprawnień i nie ma charakteru *actio popularis*. W pojęciu interesu prawnego mogą się mieścić zarówno uprawnienia jak i obowiązki prawne. Legitymację do złożenia skargi posiada jednostka, której prawa lub obowiązki kształtuje zaskarżony akt (przyznany przepisami prawa materialnego zakres uprawnień podmiotu, kształtujący jego pozycję prawną). Wkroczenie przez organ w tę sferę stanowi przejaw naruszenia interesu prawnego. Skarga wniesiona na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym służy do ochrony innych podmiotów przed skutkami wykorzystywania przez gminę swojej samodzielności poza granice wyznaczone przepisami prawa, ze szkodą dla uprawnień jednostki w sferze administracji publicznej. Aby uznać skargę za zasadną, należy wykazać naruszenie przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. Interes ten powinien być bezpośredni i realny. Kwestionując uchwałę należy więc dowieść, iż narusza ona prawo jednocześnie wpływając negatywnie na sferę prawno-materialną skarżącego (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 lutego 2009 roku, II SA/Gd 893/08). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 27 maja 2010 roku (II SA/Lu 179/10, LEX nr 674280) podstawą zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. jest niezgodność z prawem uchwały organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, wywołującej negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego w postaci zniesienia, ograniczenia czy uniemożliwienia realizacji uprawnienia.

Interes prawny powinien być aktualny, osobisty, własny, indywidualny: "Naruszenie interesu konkretnej osoby ma polegać na stworzeniu realnego zagrożenia, istniejącego już w chwili wejścia w życie uchwały,

a jeżeli nie zostanie zniwelowane na skutek wezwania do usunięcia naruszenia prawa, w dacie wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Naruszenie to, nie może polegać na tym, że w przyszłości uchwała mogłaby wywołać skutki bliżej nieokreślone, czyli, stwarzając zagrożenie wystąpienia naruszenia w przyszłości" (wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2008 r., I OSK 277/08, LEX nr 490092). "Musi to być interes o charakterze osobistym czyli własny, zindywidualizowany i skonkretyzowany. Interes ten musi wynikać ze ściśle określonego przepisu prawa oraz odnosić się wprost do podmiotu kwestionującego akt prawa miejscowego i dotyczyć bezpośrednio tego podmiotu" (wyrok NSA z dnia 23 maja 2002 r., IV SA 1486/01, niepubl.). Konkretność interesu prawnego oznacza, że skarżącemu przysługiwało konkretne prawo podmiotowe o charakterze prywatnoprawnym czy też publicznoprawnym, wynikające z przepisów prawa materialnego, które zostałyby najpóźniej w dacie wniesienia skargi naruszone kwestionowaną uchwałą (wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2008 r., IV SA/Wa 2202/06, LEX nr 497584).

W przedmiotowej sprawie należy przywołać też orzeczenie, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia jednostki. To na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2010 r., II SA/Kr 744/10).

W związku z powyższym skarżąc uchwałą organu gminy na podstawie art. 101 u.s.g., skarżący musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a jego indywidualną sytuacją prawną. Musi on udowodnić, że zaskarżona uchwała, naruszając prawo, negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną, pozbawia go np. pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2011 r., I SA/Łd 914/10).

Aby zarzuty skargi dotyczące uchwały bądź zarządzenia organu samorządowego zostały przez sąd administracyjny rozpoznane merytorycznie, interes prawny skarżącego musi być naruszony. W ten sposób spod kontroli sądowej wyłączone są skargi tych osób, których uprawnienia lub obowiązki nie zostały zmodyfikowane przez zaskarżony akt. Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. łączy legitymację skargową z naruszeniem „interesu prawnego lub uprawnienia”. Tymczasem skarżący nagminnie odczytują te słowa ustawy jako „naruszenie prawa przedmiotowego”. Dlatego warto odwołać się do utrwalonej linii orzecznictwa sądów administracyjnych, akcentującej, że dopuszczalność skargi uzależniona jest od stwierdzenia naruszenia indywidualnej sytuacji prawnej skarżącego, a nie od naruszenia prawa przez zaskarżony akt. Taka konstrukcja legitymacji do złożenia skargi wyklucza zaskarżenie na podstawie kryterium naruszenia obiektywnego porządku prawnego. Dla gwarancji poszanowania obiektywnego porządku prawnego przez organy wykonujące administrację publiczną została przyznana legitymacja do złożenia skargi prokuratorowi, organizacji społecznej, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, a na podstawie przepisów ustaw samorządowych – organom nadzoru (por. T. Lewandowski, *Skarga indywidualna do sądu administracyjnego na akt jednostki samorządu terytorialnego, komentarz do art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, Lex 2011*).

Odpowiadając na zarzut sformułowany w wezwaniu Andrzeja Sosenko należy wyjaśnić, że przedmiotowy plan miejscowy nie ustala definicji kondygnacji nadziemnej. Jak słusznie zauważył wnoszący wezwanie, definicję tą zawiera rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. We wskazanym przez wnoszącego wezwaniu § 12 ust. 1 pkt 1 planu miejscowego sformułowana została definicja intensywności zabudowy. Zgodnie z ww. przepisem „intensywność zabudowy jest to wskaźnik wyrażający stosunek sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków znajdujących się na danej działce budowlanej, mierzonych po zewnętrznym obrysie przegród zewnętrznych, do powierzchni działki budowlanej; przy czym za kondygnację nadziemną, do obliczeń intensywności zabudowy, należy przyjąć każdą kondygnację lub jej część, której poziom podłogi znajduje się w poziomie lub powyżej poziomu przylegającego terenu”. Jak zostało podkreślone, przepis ten określił pojęcie kondygnacji nadziemnej jedynie do obliczeń intensywności zabudowy, czego prawo nie zabrania.

Przypomnieć należy, że organem nadzoru nad działalnością organów gminy jest wojewoda. Organ ten, na podstawie ustawy o samorządzie gminnym oraz z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zobowiązany jest do oceny zgodności uchwał w sprawie planów miejscowych z przepisami prawa. W przypadku stwierdzenia niezgodności uchwały z prawem Wojewoda wydaje

stosowne rozstrzygnięcie nadzorcze w terminie 30 dni od daty doręczenia mu uchwały. Wojewoda Pomorski nie stwierdził nieważności uchwały nr IV/47/07 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części nadmorskiej dzielnicy Orłowo w Gdyni, została ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego i stanowi obowiązujące prawo.

W związku z powyższym zarzut wnoszącego wezwania należy uznać za niezasadny. Ponadto wnoszący wezwania nie wskazał, że przedmiotowa uchwała naruszając prawo jednocześnie wpływa negatywnie na sferę jego prawno-materialną, a tym samym narusza jego interes prawny.

Mając powyższe na uwadze proponuje się nie uwzględnić wezwania do usunięcia naruszenia prawa złożonego przez Andrzeja Sosenko.