

**Uchwała Nr XXXII/92/2016**  
**Rady Gminy Kosakowo**  
**z dnia 24 listopada 2016 roku**

**w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia prawa złożonego przez Rejonowy Zarząd Infrastruktury z dnia 28 października 2016 roku w związku z podjętą uchwałą Nr XXIX/58/2016 Rady Gminy Kosakowo z dnia 6 lipca 2016 roku w sprawie wyrażenia zgody na włączenie w granice obszaru Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej nieruchomości położonych na terenie Gminy Kosakowo.**

Na podstawie art. 18 ust. 1 oraz art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2016 r., poz. 446) Rada Gminy Kosakowo uchwała co następuje:

**§ 1.**

Nie uwzględnia się wezwania do usunięcia naruszenia prawa wniesionego przez Rejonowy Zarząd Infrastruktury z dnia 28 października 2016 roku dotyczącego uchwały Rady Gminy Kosakowo Nr XXIX/58/2016 Rady Gminy Kosakowo z dnia 6 lipca 2016 roku w sprawie wyrażenia zgody na włączenie w granice obszaru Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej nieruchomości położonych na terenie Gminy Kosakowo.

**§ 2.**

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Kosakowo.

**§ 3.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Kosakowo w dniu 6 lipca 2016 roku podjęła uchwałę Nr XXIX/58/2016 w sprawie wyrażenia zgody na włączenie w granice obszaru Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej nieruchomości położonych na terenie Gminy Kosakowo. Podstawę prawną w/w uchwały stanowiły **art. 18 ust. 2 pkt 15** ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (zwana dalej u.s.g.) oraz **art. 4 ust. 2** ustawy z dnia 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych (zwana dalej u.s.s.e.). W treści § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kosakowo wyraziła zgodę na włączenie do obszaru Pomorskiej Strefy Ekonomicznej nieruchomości położonych na terenie Gminy Kosakowo oznaczonych zgodnie z zapisami ewidencji gruntów prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Pucku numerami: dz. nr 1090/3, 1090/4, 1090/5, 1090/9, 295 (KW GD2W/0030062/5) o łącznej powierzchni 18,06 ha.

Pismem z dnia 28 października 2016 roku skierowanym do Wójta Gminy Kosakowo pełnomocnik Rejonowego Zarządu Infrastruktury na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. wezwał do zaprzestania naruszenia prawa polegającego na podjęciu wyżej wskazanej uchwały przez Radę Gminy Kosakowo bez uzyskania wymaganych zgód i z przekroczeniem uprawnień poprzez jej uchylenie. W uzasadnieniu rzonego pisma wskazał, że nieruchomość objęta księgą wieczystą KW GD2W/0030062/5) jest terenem zamkniętym w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku prawo geodezyjne i kartograficzne, zgodnie z decyzją Ministra Obrony Narodowej nr 42/MON z dnia 4 marca 2016 roku w sprawie ustalenia terenów zamkniętych w resorcie obrony narodowej. Powołał się na przepis art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwana dalej u.p.z.p.) stwierdzając przy tym, że Gmina Kosakowo może w stosunku do terenów objętych w/w uchwałą ustalić tylko same granice takiego terenu, nie ma natomiast kompetencji, aby samodzielnie decydować o sposobie jego zagospodarowania, czym niewątpliwie jest podjęcie uchwały z dnia 6 lipca 2016 roku. Wskazał ponadto, że Minister Obrony Narodowej w piśmie z dnia 17 października 2016 roku nr 5861/Pl skierowanym do Wójta Gminy Kosakowo nie wyraził zgody na włączenie części nieruchomości lotniska wojskowego w granice Pomorskiej Strefy Ekonomicznej.

Po dokładnej analizie zawartych w wezwaniu zarzutów, w ocenie Rady Gminy Kosakowo, nie doszło do naruszenia prawa.

Podstawę prawną podjęcia przez Radę Gminy uchwały w sprawie wyrażenia zgody na włączenie w granice obszaru Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej stanowi

stanowią przepisy ustawy z dnia 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.s.e., specjalną strefę ekonomiczną ustanawia w drodze **rozporządzenia Rada Ministrów**, na **wniosek ministra właściwego ds. gospodarki**. W rozporządzeniu tym Rada Ministrów określa nazwę, teren i granice strefy, zarządzającego strefą oraz okres, na jaki strefa została ustanowiona. W treści art. 4 ust. 2 u.s.s.e. podano, że minister właściwy do spraw gospodarki przedstawia wniosek, o którym mowa w ust. 1, po uzyskaniu **opinii zarządu województwa** oraz **zgody rady gminy właściwej ze względu na położenie strefy**. Minister właściwy do spraw gospodarki dołącza do wniosku, o którym mowa w ust. 1, analizę przewidywanych skutków społecznych i ekonomicznych ustanowienia strefy (art. 4 ust. 3 ustawy). Strefa może być ustanowiona co do zasady na gruntach stanowiących własność zarządzającego, Skarbu Państwa, jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo związku komunalnego lub będących w użytkowaniu wieczystym zarządzającego albo jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (art. 5 ust. 1 u.s.s.e.). W wyjątkowych przypadkach część strefy może obejmować grunty stanowiące własność lub użytkowanie wieczyste podmiotów innych niż wymienione powyżej (art. 5 ust. 2 u.s.s.e.). Art. 5a ust. 1 ustawy przyznaje Radzie Ministrów kompetencję do **zniesienia strefy** przed upływem okresu, na jaki została ustanowiona, do **zmiany jej obszaru** oraz do **połączenia** stref. Podobnie jak w przypadku ustanawiania strefy, odbywa się to na wniosek ministra właściwego ds. gospodarki.

Zgodnie z 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, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.”* Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje co do zasady w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Wyjątek od tej zasady przewiduje m.in. ust. 3 tego przepisu, zgodnie z którym, w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice ich stref ochronnych.

Stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g. 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 orzecznictwie przyjmuje się, że interes prawny lub uprawnienie, o którego naruszeniu mowa w art. 101 i 101a u.s.g. powinny być aktualne, osobiste (własne, indywidualne) oraz co najważniejsze - dotyczyć bezpośrednio sfery prawnej określonego podmiotu. Aktualność interesu prawnego oznacza,

że interes ten w danej sytuacji faktycznej i prawnej obiektywnie istnieje. Wymóg ten wiąże się bezpośrednio z "realnością" interesu prawnego i uprawnienia. O naruszeniu interesu prawnego nie sposób mówić, gdy jest on jedynie przewidywany w przyszłości czy też hipotetyczny. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2008 roku (sygn. akt I OSK 277/08, LEX nr 490092), w który stwierdzono, że „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, stwarzać zagrożenie wystąpienia naruszenia w przyszłości”

Jak wynika z powyższego, interes prawny winien być własny, zindywidualizowany i skonkretyzowany i wynikać ze ściśle określonego przepisu prawa oraz odnosić się wprost do podmiotu kwestionującego czynność organu gminy i dotyczyć bezpośrednio tego podmiotu (por. wyrok NSA z dnia 23 maja 2002 r., IV SA 1486/01, niepubl.). Konkretność i osobisty charakter interesu prawnego oznacza, że skarżącemu powinno przysługiwać 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa2202/06, LEX nr 497584).

Analiza przywołanych wyżej przepisów oraz orzecznictwa **nie daje podstaw do stwierdzenia, że Rada Gminy Kosakowo podejmując uchwałę Nr XXIX/58/2016 z dnia 6 lipca 2016 roku dopuściła się naruszenia przepisów prawa**, w tym w szczególności przywołanego przez pełnomocnika Rejonowego Zarządu Infrastruktury art. 4 ust. 3 u.p.z.p., zgodnie z którym w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. Nie sposób bowiem pominąć, że regulacja ta odnosi się do podejmowanych przez gminę działań z zakresu kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na jej terenie, które mają bezpośredni wpływ na jego przeznaczenie, sposób zagospodarowania i obowiązujące warunki zabudowy. W tym kontekście przypomnienia wymaga, że specjalna strefa ekonomiczna jest ustanawiana przez Radę Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. gospodarki m.in. po uzyskaniu opinii zarządu województwa oraz zgody rady gminy właściwej na położenie strefy. **Uchwała w zakresie wyrażenia zgody na objęcie strefą ekonomiczną gruntów stanowi zatem jeden z etapów poprzedzających ustanowienie strefy ekonomicznej, nie wywołując w tym zakresie żadnych bezpośrednich skutków** (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2015 roku, sygn. akt II OZ 1183/15). Przede wszystkim wyrażenie takiej

zgody nie powoduje po stronie ministra właściwego do spraw gospodarki obowiązku złożenia wniosku o ustanowienie takiej strefy, ani tym bardziej obowiązku jej ustanowienia w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów. W rezultacie nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem przywołanym w treści uzasadnienia wezwania pełnomocnika Rejonowego Zarządu Infrastruktury, wedle którego „Gmina Kosakowo (...) w stosunku do terenów zamkniętych, a zatem również w stosunku do opisywanej wyżej nieruchomości, (...) nie ma kompetencji, aby **samodzielnie decydować o sposobie jego zagospodarowania, czym niewątpliwie jest podjęcie wyżej opisanej uchwały**”. Uchwały tej nie można bowiem utożsamiać z aktami podejmowanymi w ramach przyznanego gminie władztwa planistycznego, w oparciu o przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wyrażenie przez Radę Gminy Kosakowo na włączenie określonych terenów w granice obszaru Pomorskiej Strefy Ekonomicznej stanowi jedynie jeden z etapów tego procesu, w żaden sposób nie decyduje o ostatecznym przeznaczeniu w/w terenów, a ostateczna decyzja w tym przedmiocie będzie należała do Rady Ministrów. Dlatego też, wobec ilości organów bezpośrednio zaangażowanych w proces włączenia określonych obszarów do specjalnej strefy ekonomicznej, za chybione należy uznać twierdzenie pełnomocnika Rejonowego Zarządu Infrastruktury, jakoby podjęcie wskazanej wyżej uchwały stanowiło wyraz „samodzielnego decydowania” przez Radę Gminy Kosakowo o sposobie zagospodarowania przedmiotowego terenu.

Niezależnie od powyższego wezwanie do zaprzestania naruszenia prawa **należy uznać za bezpodstawne również ze względu na brak istnienia po stronie wzywającego interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 u.s.g.** Wyżej przedstawione rozważania prowadzą bowiem do wniosku, że uchwała rady gminy o wyrażeniu zgody na objęcie określonych terenów specjalną strefą ekonomiczną, nie kształtuje w istocie żadnych praw i obowiązków po stronie innych podmiotów, a w konsekwencji nie wpływa na ich sytuację prawną. Jak już wyżej wspomniano, aby można mówić o interesie prawnym legitymującym do wniesienia skargi, musi istnieć bezpośredni związek materialnoprawny pomiędzy określoną przepisami prawa sferą indywidualnych praw i obowiązków podmiotu a aktem stosowania prawa administracyjnego. Toteż uchwała organu gminy narusza interes skarżącego wtedy, gdy ma bezpośredni związek ze sferą jego indywidualnych praw obowiązków, wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Dopiero istnienie takiego przepisu i wykazanie jego naruszenia daje podstawy do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto, jak wskazuje się w orzecznictwie sądowo administracyjnym, naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia musi występować obiektywnie i odnosić się do realnie istniejącej potrzeby ochrony prawnej. W okolicznościach niniejszej sprawy nie sposób uznać, aby podjęcie przez Radę Gminy Kosakowo uchwały Nr XXIX/58/2016 naruszało interes prawny

Rejonowego Zarządu Infrastruktury. Wynika to przede wszystkim z faktu, że przedmiotowa uchwała nie wywołuje żadnych bezpośrednich skutków, w szczególności dotyczących sposobu przeznaczenia terenów wskazanych w jej treści. Powyższe wyklucza możliwość uznania rzeczony uchwały jako naruszającej w sposób bezpośredni interes prawny skarżącego.

Rekapitulując powyższe, Rada Gminy Kosakowo odmówiła uwzględnienia przedmiotowego wezwania do usunięcia naruszenia prawa.