DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 czerwca 2013 r.

Poz. 3128

Elektronicznie podpisany przez:
Paweł Chruściel; Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublin
Data: 2013-06-20 15:09:04

WYROK NR SYGN. AKT II SA/LU 1077/12
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 28 marca 2013 r.

w sprawie ze skargi G. Ch. na uchwałę Rady Gminy Głusk z dnia 15 lipca 2010 r. nr XLIX/340/10 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Dudek

Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec (sprawozdawca), Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz

Protokolant Sekretarz sądowy Beata Skubis-Kawczyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 marca 2013 r.

sprawy ze skargi G. Ch.

na uchwałę Rady Gminy Głusk

z dnia 15 lipca 2010 r. nr XLIX/340/10

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr ewidencyjny 381, obręb - 68 Dominów w zakresie objęcia jej fragmentu symbolem KDD-G 107105L - teren dróg dojazdowych gminnych;

II. zasądza od Gminy Głusk na rzecz G. Ch. kwotę 780 (siedemset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

UZASADNIENIE

W dniu 15 lipca 2010 r., po stwierdzeniu zgodności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Głusk przyjętym uchwałą z dnia 9 lipca 2003 r., Rada Gminy Głusk podjęła uchwałę Nr XLIX/340/10 w sprawie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy Głusk.

Pismem z dnia 10 września 2012 r. E..J. i G. Ch. jako współwłaścicielki działki nr ewid. 381, działając na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.) wezwały Radę Gminy Głusk do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie bądź korektę uchwały w zakresie wskazanej działki sporządzonej - ich zdaniem - na podstawie nieaktualnych map geodezyjnych.

Na powyższe wezwanie organ nie udzielił odpowiedzi.

Pismem z dnia 9 listopada 2012 r. G. Ch., reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na ww. uchwałę domagając się stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej ustaleń dla działki nr ewid. 381 oraz zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skarżąca wskazała, że na części stanowiącej jej współwłasność działki nr ewid. 381 zaplanowano drogę dojazdową gminną, oznaczoną symbolem KDD-G 107105L, czym bez wątpienia naruszono jej prawo własności. Naruszenie to jest natomiast skutkiem przekroczenia przez Radę właściwości miejscowej, polegające na uchwaleniu planu miejscowego dla działki znajdującej się na obszarze miasta Lublin, gdzie położona jest przedmiotowa działka. Wskazane naruszenie właściwości organu jest – zdaniem skarżącej – wynikiem naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, zwłaszcza zasady wyrażonej w art. 9 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gmin. Konsekwencją niedochowania tej zasady jest ujęcie w załączniku do zaskarżonej uchwały obszaru gminy Lublin.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Głusk wniósł o jej odrzucenie bądź oddalenie. Przede wszystkim wskazał, że skarżąca nie jest osobą mającą interes prawny w zaskarżeniu uchwały, ponieważ jest mieszkańcem gminy Lublin. Również jej działka nr 381 położna jest na terenie gminy Lublin i nie była objęta zmianą planu zagospodarowania przestrzennego gminy Głusk, co uzasadnia wniosek odrzucenie skargi.

Następnie Wójt omówił poszczególne etapy procedury planistycznej podkreślając, że skarżąca nie uczestniczyła w niej pomimo takiej możliwości. Ponadto Zastępca Prezydenta Miasta Lublin reprezentujący gminę Lublin, na terenie której położona jest działka nr ewid. 381, wyraził pozytywną opinię o przedłożonym projekcie planu miejscowego. Wójt wyjaśnił, że w stanie istniejącym granica administracyjna gminy przebiega po osi kwestionowanej, projektowanej drogi, której ewidencyjna szerokość wynosi 3-5 m. Co za tym idzie oczywistym sposobem poszerzenia tej drogi jest symetryczne przesunięcie linii regulacyjnych na zewnątrz od jej osi. Zatem zaskarżona uchwała dotyczy jedynie części pasa drogowego, który położony jest w jej granicach administracyjnych i nie obejmuje działki skarżącej. Działka ta leży bowiem w całości na terenie gminy Lublin i po tej działce przebiega tzw. rezerwa części drogi obejmującej teren Gminy Głusk. W związku z tym - zdaniem Wójta – „organem administracji, którego czynność ma zostać zaskarżona winno być Miasto Lublin”.

Na rozprawie przed Sądem pełnomocnik Gminy Głusk wnosząc o oddalenie skargi oświadczył, że zaskarżonym planem objęta została część działki skarżącej, która położona jest na terenie gminy Lublin.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga musiała zostać uwzględniona albowiem zaskarżona uchwała Rady Gminy Głusk w części odnoszącej się do fragmentu działki skarżącej dotknięta była uchybieniami uzasadniającymi stwierdzenie w tej części jej nieważności.

Wskazać w tym miejscu należy, iż zadaniem sądów administracyjnych jest kontrola działalności administracji publicznej sprawowana pod względem zgodności z prawem. Kontrola ta, z mocy art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. z 2012 r., poz. 270 ze zmianą) zwanej dalej p.p.s.a. obejmuje również akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym te, których przedmiotem jest nowy plan lub zmiana obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z tym zastrzeżeniem, że skarga na nie wnoszona jest w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) zwanej dalej u.s.g. Dlatego też skarga na uchwałę rady gminy, przedmiotem której jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzedzona być musi wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. W następstwie złożenia takiego wezwania oraz jego nieskuteczności, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały taką uchwałą naruszone może złożyć skargę na tę uchwałę do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Zaskarżona uchwała dotyczy uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będącego aktem prawa miejscowego, a zatem stanowi akt z zakresu administracji publicznej. W sprawie bezsporne również jest, że skarżąca wezwała Radę Gminy Głusk do usunięcia naruszenia prawa, a następnie w ustawowym terminie wniosła skargę do Sądu na przedmiotową uchwałę. Nie budzi również żadnych zastrzeżeń istnienie przesłanki naruszenia interesu prawnego skarżącej zaskarżonym aktem. Bezsporne bowiem jest, że skarżąca G. Ch. jest współwłaścicielem działki nr ewid. 381, obręb - 68 Dominów. Ponadto

wbrew pierwotnym twierdzeniom Wójta Gminy Głusk nieruchomość ta została w części objęta ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym znaczeniu, że zostały wyznaczone na tej nieruchomości granice drogi publicznej. Oczywistym zatem jest, że ustalenia dotyczące przedmiotowej działki naruszają interes prawny skarżącej w istotny sposób, pozbawiając lub ograniczając możliwość zagospodarowania tego terenu. Tym samym skarżąca spełniła wszystkie wymogi skutkujące dopuszczalnością skargi.

Przechodząc do merytorycznej oceny zaskarżonej uchwały wskazać należy, że zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Przepis art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obecnie: tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), zwanej dalej u.p.z.p., przewiduje, że rada gminy uchwala plan miejscowy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Plan miejscowy - jak już wskazano - jest powszechnie obowiązującym aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Z regulacji tej wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały jest każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i każde naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Naruszenie natomiast trybu sporządzania planu będzie przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały tylko w takim przypadku, gdy naruszenie to ma charakter istotny.

W tym kontekście należało uznać, że zarzuty skarżącej - mimo częściowo nietrafnych wskazań - w istocie odnoszą się do zasad sporządzania planu, a to z tego względu, że kwestionują merytoryczną zawartość planu, tj. zawartych w nim ustaleń. Konkretnie naruszenie tych zasad w niniejszej sprawie polegało na objęciu ustaleniami zaskarżonego planu terenu położonego poza granicami administracyjnymi gminy Głusk.

Uzasadniając powyższe podnieść należy, iż przywołany wyżej art. 40 ust. 1 u.s.g. stanowi generalną klauzulę kompetencyjną zobowiązującą organ samorządu gminnego do stanowienia aktów prawa miejscowego, z tym zastrzeżeniem, że musi to zachodzić na podstawie przepisów prawa oraz co najistotniejsze w niniejszej sprawie akty te mogą dotyczyć wyłącznie obszaru działania organu, który dany akt prawny ustanowił. Akty prawa miejscowego stanowią bowiem kategorię źródeł prawa powszechnie obowiązującego jedynie na wewnątrzterytorialnym obszarze struktur państwa i co do zasady mają terytorialny zakres obowiązywania. Wynika to również z art. 94 Konstytucji RP, który to przepis wprost stanowi, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące „na obszarze działania" tych organów, które ze swej istoty mają strukturę tylko terytorialną, a nie ogólnokrajową. Innymi słowy akty prawa miejscowego (jak sama nazwa wskazuje) mają ograniczony przestrzennie zasięg obowiązywania, gdyż mogą obowiązywać tylko w granicach terytorialnej właściwości terenowych organów administracji publicznej. Dotyczy to również miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które są aktem prawa miejscowego i które dotyczą ustalenia sposobu zagospodarowania terenów danej gminy. Tym samym rada gminy podejmując uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania nie ma żadnych kompetencji do objęcia uchwałą terenów położonych poza granicami administracyjnymi gminy. Taka natomiast sytuacja zaistniała w przedmiotowej sprawie.

Z załącznika graficznego do uchwały w sprawie przedmiotowego planu miejscowego jednoznacznie wynika, że na części działki nr ewid. 381 (stanowiącej współwłasność skarżącej) zaprojektowana została droga publiczna oznaczona na rysunku planu symbolem KDD-G. Uznając zatem, że rada określonej gminy w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów w tym wytyczyć nowe ciągi komunikacyjne (o ile jest to niezbędne i konieczne), to w myśl jednak powyższych rozważań może to czynić wyłącznie w stosunku do obszaru znajdującego się na terenie tej gminy. Tymczasem jak wynika z przedstawionych przez stronę dokumentów działka nr ewid. 381 znajduje się poza obszarem gminy Głusk, wchodząc w obszar gminy Lublin i to wyłącznie organowi stanowiącemu tej gminy przysługuje prawo określenia sposobu zagospodarowania i zabudowy tej działki. Ustalenia te potwierdziła również w trakcie rozprawy przed tutejszym Sądem pełnomocnik Wójta Gminy Głusk.

Zaistniała sytuacja jest najprawdopodobniej powodem posłużenia się przez osobę sporządzającą projekt planu nieaktualnymi mapami geodezyjnymi, co jest tym bardziej rażące, gdy uwzględni się fakt, że włączenie obrębu nr 68 - Dominów (w granicach którego znajduje się działka skarżącej) do granic

administracyjnych miasta Lublin nastąpiło już w 1989 r., tj. ponad 20 lat przed uchwaleniem przedmiotowego planu.

Konkludując należy jeszcze raz podnieść, że akty prawa miejscowego wiążą erga omnes i ich adresatem może być każdy podmiot powiązany, ze względu na zaistniały stan faktyczny z gminą. Powiązanie to występuje jednakże tylko w granicach przestrzennego działania organów gminy. Rada gminy podejmując uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może objąć nim całą gminę lub wyłącznie określoną jej część (art. 14 ust. 2 u.p.z.p.). Nie może natomiast uchwalać planu dla części obszaru leżącego poza granicami gminy. Akty prawa miejscowego nie mogą bowiem wykraczać nie tylko poza granice określone ustawowym upoważnieniem, lecz także poza granice zasięgu przestrzennego działania organu, który je ustanawia.

Z tych wszystkich względów kwestionowana uchwała w zaskarżonym przez G. Ch. zakresie, obejmującym nieruchomość stanowiącą współwłasność skarżącej, nie mogła się ostać i podlegała wyeliminowaniu z obrotu prawnego w drodze stwierdzenia jej nieważności w części na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Orzeczenie o kosztach postępowania Sąd wydał na podstawie art. 200, art. 205 § 2 i art. 209 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c w zw. z § 2 ust. 1 i 2 oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. nr 163, poz. 1349 ze zm.). Sąd zasądził od organu na rzecz skarżącej zwrot wpisu sądowego uiszczonego od skargi w kwocie 300 zł oraz zwrot kosztów zastępstwa procesowego w kwocie 480 zł, jako dwukrotność stawki minimalnej z uwagi na znaczny wkład pracy pełnomocnika skarżącej w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia, jak również rodzaj i stopień zawiłości sprawy.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.