



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 16 lutego 2012 r.

Poz. 957

WYROK NR SYGN. AKT II SA/LU 479/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 18 listopada 2011 r.

w sprawie ze skargi Elżbiety Głuszek i Jerzego Głuszka na uchwałę Rady Miasta Łuków z dnia 8 marca 2011 r. nr VI/35/2011 opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego nr 76, poz. 1470 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska

Sędziowie: Sędzia NSA Witold Falczyński (sprawozdawca), Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski

Protokolant Asystent sędziego Bartłomiej Pastucha

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 listopada 2011 r.

sprawy ze skargi Elżbiety Głuszek i Jerzego Głuszka

na uchwałę Rady Miasta Łuków

z dnia 8 marca 2011 r. nr VI/35/2011

opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego nr 76, poz. 1470 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- 1) stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej załącznika graficznego do tej uchwały w zakresie uwidocznienia przy granicy nr 6680/6 napowietrznej linii energetycznej średniego napięcia 15 kV;
- 2) orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt I nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku;
- 3) zasądza od Rady Miasta Łuków na rzecz Elżbiety Głuszek i Jerzego Głuszka kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Łuków w dniu 8 marca 2011 r. podjęła uchwałę nr VI/35/2011 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Łukowie pomiędzy granicami administracyjnymi miasta od strony południowej, terenem PKP, ul. Warszawską, ul. Doktora Andrzeja Rogalińskiego, ul. 700-lecia i ul. Świderską z wyłączeniem działek nr 7558/4 i nr 7558/5. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego Nr 76 pod poz. 1470.

Pismem z dnia 4 kwietnia 2011 r. Elżbieta Głuszek i Jerzy Głuszek wezwali Radę Miasta Łuków do usunięcia naruszenia prawa poprzez wyeliminowanie z planu zagospodarowania przestrzennego

nieistniejącej linii energetycznej średniego napięcia przebiegającej w granicy działki nr 6680/6 i 6676, której właścicielami są skarżący.

W dniu 4 lipca 2011 r. do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga Elżbiety Głuszek i Jerzego Głuszka. Skarżący domagali się stwierdzenia nieważności powyższej uchwały w części dotyczącej działki nr 6680/6. W ocenie skarżących w niniejszej sprawie doszło do naruszenia procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez sporządzenie części graficznej wskazanej uchwały na nieaktualnej mapie zasadniczej, na której - niezgodnie z aktualnym stanem faktycznym - na granicy działek 6676 i 6680/6 została umiejscowiona napowietrzna linia energetyczna średniego napięcia Sn 15 kV. Swój zarzut skarżący argumentowali tym, iż przedmiotowa linia została zdemontowana w 2005 r. i nie planuje się jej odtworzenia, co potwierdza treść załączonego do skargi pisma PGE Dystrybucja S.A. z dnia 31 marca 2011 r. Skarżący podnieśli, iż umiejscowienie w części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nieistniejącej linii elektroenergetycznej stanowi istotne naruszenie ich interesu prawnego. Wskazali na § 16 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rady Miasta Łuków, który stanowi o wyznaczeniu po obu stronach istniejących linii średniego napięcia stref ochronnych w odległości 8 m od osi linii. W związku z powyższym umiejscowienie na załączniku graficznym do planu zagospodarowania przestrzennego linii elektroenergetycznej przy granicy działki skarżących uniemożliwi im w przyszłości przeznaczenie tej działki na cele budowlane. Według skarżących stanowi to naruszenie art. 64 § 1 i 3 Konstytucji RP poprzez ograniczenie ich prawa własności. Skarżący zaskarżonej uchwale zarzucili ponadto naruszenie art. 17 pkt 6 b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 ze zm.) poprzez przedstawienie do uzgodnienia odpowiednim organom projektu zaskarżonej uchwały wraz z załącznikiem graficznym w postaci rysunku sporządzonego na nieaktualnej mapie zasadniczej. Podnieśli, iż sporządzenie załącznika graficznego na podstawie nieaktualnej mapy zasadniczej stanowi naruszenie § 10 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587). W ocenie skarżących powyżej wskazane okoliczności winny skutkować stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w zakreślonej części.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Miasta Łuków wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej. Organ stanął na stanowisku, iż nie można uznać, by załącznik graficzny do planu został opracowany na nieaktualnej mapie zasadniczej, bowiem mapę tę organ otrzymał w czerwcu 2010 r. od Starostwa Powiatowego w Łukowie. Przewodniczący Rady Miasta wskazał, że organem odpowiedzialnym za prowadzenie ewidencji gruntów miasta Łuków jest Starostwo Powiatowe w Łukowie i na nim spoczywa także obowiązek przeprowadzania aktualizacji map ewidencyjnych. Ponadto organ podniósł, iż zarządca sieci linii elektroenergetycznych brał udział w pracach nad tworzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako instytucja opiniująca. Projekt przedmiotowej uchwały wraz z będącym przedmiotem sporu załącznikiem graficznym został przedłożony do zaopiniowania PGE Polskiej Grupie Energetycznej S.A., która pismem z dnia 25 października 2010 r. zaopiniowała go pozytywnie. Przewodniczący Rady Miasta Łuków wskazał także, iż zaskarżona uchwała była objęta nadzorem Wojewody Lubelskiego w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 tekst jedn.). Organ nadzoru nie kwestionował treści uchwały. W dniu 15 września 2011 r. (data wpływu) skarżący wnieśli do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Lublinie pismo, w którym ustosunkowali się do argumentacji wyrażonej w odpowiedzi na skargę. Skarżący podtrzymali swoje zarzuty i wnioski zawarte w skardze. Do pisma załączyli ponownie uzyskane od spółki PGE Dystrybucja S.A. pismo z dnia 12 września 2011 r. z informacją, iż linia napowietrzna Sn przebiegająca m.in. przez działki nr 6680/6 i 6676 została zdemontowana i nie będzie odtwarzana, a proces jej likwidacji został zakończony w dniu 20 października 2005 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Plan miejscowy, jak stanowi art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27

marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej u.p.z.p.), jest aktem prawa miejscowego. W myśl 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.) 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. Stosownie do dyspozycji art. 53 § 2 w zw. z art. 52 § 4 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. skargę na uchwałę rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (stanowiącego akt prawa miejscowego) wnosi się do sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa. Jak wynika z akt sprawy skarżący Jerzy Głuszek i Elżbieta Głuszek złożyli w dniu 6 kwietnia 2011 r. w siedzibie Rady Miasta Łuków wezwanie do usunięcia naruszenia prawa przez zaskarżoną uchwałę. Z akt nie wynika nadto, by organ udzielił odpowiedzi na to wezwanie. Wniesienie skargi na uchwałę w dniu 31 maja 2011 r. (data złożenia w Biurze Rady Miasta Łuków) nastąpiło zatem z zachowaniem wskazanego 60 – dniowego terminu. W przypadku uchwał podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego, kontrola sądowa sprowadza się do oceny, czy dany akt wydany został z obrazą obowiązujących przepisów i czy narusza interes prawny lub uprawnienie skarżących, gdyż zaistnienie takiej sytuacji powoduje konieczność stwierdzenia jego nieważności bądź stwierdzenia, że został wydany z naruszeniem prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Przedmiotem skargi wniesionej przez Elżbietę i Jerzego małż. Głuszek jest uchwała Rady Miasta Łuków z dnia 8 marca 2011 r. nr VI/35/2011 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skarżący domagali się stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w części. Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumie się jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Określa je np. art. 15 i art. 16 u.p.z.p., nie zostały one jednak w ustawie skatalogowane. Tryb sporządzania planu dotyczy natomiast szczegółowej procedury jego sporządzania. Został on unormowany w art. 14 oraz art. 17 u.p.z.p. O ile w przypadku naruszenia trybu sporządzania planu jako warunek stwierdzenia nieważności uchwały w części lub w całości, ustawodawca wymaga aby był jego naruszenie było, to w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2011 s. 263-268). Do katalogu zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego zalicza się wymóg zachowania odpowiednich standardów dokumentacji planistycznej, na podstawie której zostaje opracowany załącznik graficzny do planu zagospodarowania przestrzennego. Wymogi te zostały określone w art. 16 u.p.z.p. Ust. 1 wskazanego przepisu nakłada obowiązek sporządzania planu miejscowego w skali 1:1000 z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych, albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2.000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5.000. Zgodnie zaś z ust. 2 cytowanego przepisu, na ministrze właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej ciąży obowiązek określenia w drodze rozporządzenia wymaganego zakresu projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej w drodze rozporządzenia. Zakres ten został ustalony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587 ze zm.). Wymogi dotyczące aktualności materiałów planistycznych wskazane zostały w § 10 powyższego rozporządzenia, zgodnie z którym materiały sporządzone na potrzeby projektu planu miejscowego, powinny być aktualne na dzień przekazania tego projektu do opiniowania i uzgodnienia. Materiały planistyczne sporządzone natomiast na podstawie przepisów odrębnych, wykorzystywane na potrzeby projektu planu miejscowego, powinny być aktualne na dzień przystąpienia do sporządzania tego projektu. W świetle powyższego w ocenie Sądu na akceptację zasługuje stanowisko, iż zapisy przedmiotowej uchwały naruszają zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a dokładnie zasady określające standardy dokumentacji planistycznej. Zgromadzony w toku postępowania materiał dowodowy jednoznacznie bowiem wskazuje, iż linia elektroenergetyczna Sn 15 kV umiejscowiona na załączniku graficznym na granicy działek 6676 i 6680/6 nie istnieje. Fakt ten

potwierdzają pisma uzyskane przez skarżących od zarządcy linii elektroenergetycznych – spółkę PGE Dystrybucja S.A. Z treści nadesłanych pism jednoznacznie wynika, iż przedmiotowa linia energetyczna została zdemontowana w 2005 r. i nie planuje się jej odtworzenia. Nie ulega zatem wątpliwości, iż załącznik graficzny do zaskarżonej uchwały został sporządzony na nieaktualnej mapie planistycznej. W związku z tym organ uchwałodawczy naruszył obowiązek wyrażony w § 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w wyniku czego naruszone zostały zasady sporządzania planu. Nie zasługuje na uznanie argumentacja organu, iż załącznik graficzny do przedmiotowej uchwały został opracowany w oparciu o aktualną mapę planistyczną, bowiem taką mapę, w czerwcu 2010 r. wykonawca planu otrzymał od Starostwa Powiatowego w Łukowie. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 4 u.p.z.p. przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje szereg czynności wstępnych, tj. analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Należy zatem przyjąć, że obowiązek należytego przygotowanie materiałów geodezyjnych, jak i innych materiałów planistycznych spoczywa na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta) i to zarówno na etapie czynności wstępnych poprzedzających procedurę planistyczną, jak i w toku tej procedury. Wskazuje na to treść regulacji art. 17 ustawy, z którego wynika, że to właśnie wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi procedurę planistyczną aż do przedstawienia radzie gminy projektu planu do uchwalenia, a także dyspozycja § 10 ust. 1 i 2 cyt. rozporządzenia, zgodnie z którym materiały planistyczne, sporządzone na potrzeby projektu planu miejscowego, powinny być aktualne na dzień przekazania tego projektu do opiniowania i uzgodnienia, a materiały planistyczne sporządzone na podstawie przepisów odrębnych, wykorzystywane na potrzeby projektu planu miejscowego, powinny być aktualne na dzień przystąpienia do sporządzania tego projektu (wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 159/06). Bez znaczenia jest podnoszona w odpowiedzi na skargę okoliczność, iż mapa zasadnicza, na której sporządzono projekt planu przekazana została wykonawcy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez Starostwo Powiatowe w Łukowie jako mapa aktualna, a także argumentacja, iż obowiązek ujawnienia demontażu linii energetycznej należy do prowadzącego ewidencję gruntów miasta Łuków, tj. Starostwa Powiatowego, a obowiązek zgłoszenia na zarządcy sieci linii elektroenergetycznych, który dokonał demontażu i który nadto brał udział w pracach planistycznych opiniując projekt planu i nie zgłaszając zastrzeżeń co do układu sieci linii elektroenergetycznych oraz nie informując o demontażu i który nadto brał udział w pracach planistycznych opiniując projekt planu nie zgłaszając zastrzeżeń co do układu sieci linii elektroenergetycznych oraz nie informując o demontażu linii na pewnych odcinkach. W świetle przedstawionych przez skarżących dokumentów nie budzi bowiem wątpliwości fakt niezgodności załącznika graficznego do planu ze stanem faktycznym. Kwestia odpowiedzialności za ten stan rzeczy ma znaczenie drugorzędne. Wypada przy tym zauważyć, że w trakcie sesji Rady Miasta w dniu 8 marca 2011 r., na której uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, skarżący Jerzy Głuszek informował organ o powyższej niezgodności. Powinno to spowodować przeprowadzenie weryfikacji tej okoliczności, co jednak nie nastąpiło. W ocenie Sądu wskazane powyżej uchybienie ma istotny wpływ na ustalenia planistyczne dla terenu oznaczonego symbolem MNE na załączniku graficznym do uchwały, w obszarze którego znajduje się działka skarżących. Trafnie bowiem wskazują skarżący, iż zgodnie z § 43 ust. 4 zaskarżonej uchwały tereny te zostały przeznaczone na realizację i utrzymanie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej. Stosownie zaś do § 16 ust. 1 przedmiotowej uchwały po obu stronach linii średniego napięcia znajdują się strefy ochronne o szerokości 8 m. Umieszczenie na załączniku graficznym linii energetycznej średniego napięcia w taki sposób, iż przebiega ona przez tereny oznaczone symbolami MNE1 i MNE2, w przyszłości może skutkować tym, iż właściciele działek przez które przebiega będąca przedmiotem sporu linia, mogą zostać pozbawieni możliwości dokonania zabudowy swoich działek, bądź możliwości te zostaną w znacznym stopniu ograniczone, ze względu na konieczność uwzględnienia ośmiometrowych stref ochronnych. Okoliczność ta jednoznacznie przesądza o naruszeniu przez zaskarżoną uchwałę interesu prawnego skarżących jako właścicieli nieruchomości. Skorygowanie załącznika graficznego poprzez wyeliminowanie wskazanej linii jest zatem konieczne, bowiem umożliwi prawidłowe - zgodne z ustaleniami zaskarżonej uchwały - wypełnianie funkcji obszaru, na którym linia ta została błędnie usytuowana. Należy także zauważyć, iż naruszenie zasad sporządzania planu w zakresie aktualności mapy zasadniczej w konsekwencji prowadziło także do naruszenia trybu sporządzania planu. Organ prowadząc bowiem postępowanie w trybie art. 17 u.p.z.p. występował do odpowiednich instytucji o uzgodnienie bądź zaopiniowanie projektu uchwały, przedkładając projekt zawierający załącznik graficzny niespełniający wymogu aktualności. Uchybienie to nie może jednak zostać zakwalifikowane jako istotne naruszenie trybu,

bowiem w ocenie Sądu nie można stwierdzić, że miało ono wpływ na treść uzyskanych opinii i uzgodnień. W konsekwencji należy uznać, że zaskarżona uchwała Nr VI/35/2011 Rady Miasta Łuków z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest sprzeczna ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z przytaczaną wyżej regulacją wydanego na podstawie tej ustawy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Naruszając powyższe przepisy organ planistyczny naruszył zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Naruszył także – jak wyżej wskazano – interes prawny skarżących. Wskazane uchybienia standardom dokumentacji planistycznej skutkują wadliwością zaskarżonej uchwały w części dotyczącej załącznika graficznego w zakresie umiejscowienia przy granicy działki 6680/6 napowietrznej linii energetycznej średniego napięcia 15 kV.

Mając na uwadze powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a orzekł jak w sentencji. Jednocześnie na podstawie art. 152 p.p.s.a Sąd stwierdził, iż zaskarżona uchwała we wskazanej części nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku. W przedmiocie kosztów Sąd orzekł natomiast na podstawie art. 200 p.p.s.a.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem