



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 16 lutego 2012 r.

Poz. 958

WYROK NR SYGN. AKT II SA/LU 590/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 27 października 2011 r.

**w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę Rady Gminy Włodawa z dnia 24 czerwca 2010 r.
nr XLVI/383/10 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Dudek

Sędziowie Sędzia NSA Witold Falczyński, Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz (sprawozdawca)

Protokolant Specjalista Jolanta Sikora

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 października 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Włodawa

z dnia 24 czerwca 2010 r. nr XLVI/383/10

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr 370/9.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

U Z A S A D N I E N I E

Rada Gminy Włodawa w dniu 24 czerwca 2010 r. podjęła uchwałę Nr XLVI/383/10 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Okuninka w rejonie Brzozowa i Bliskie (Dz. Urz. Woj. Lub. Nr 121, poz. 2135). W dniu 6 lipca 2011 r. Wojewoda Lubelski złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na wskazaną uchwałę w części obejmującej działkę nr ewid. 370/9, wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w tej części. Organ nadzoru podkreślił, że w świetle art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwagi zgłaszane do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają rozpatrzeniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ich uwzględnienie powoduje z reguły konieczność zmian w ustaleniach planu miejscowego wyłożonych do wglądu. To zaś może rodzić konieczność ponowienia (powtórzenia) w odpowiednim zakresie czynności podmiotów właściwych do współdziałania w procesie tworzenia planu. Uwagi nieuwzględnione są przedstawiane radzie do ostatecznego rozpatrzenia wraz z projektem planu. W ocenie Wojewody w rozpoznawanej sprawie doszło do niezgodnego z procedurą planistyczną rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag zgłoszonych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W dniu 8 czerwca 2009 r. Ludwik Brzozowski, korzystając z przysługujących mu uprawnień, złożył uwagi do projektu planu miejscowego, wnosząc o „pilne wyłączenie drogi z działki nr 370/9 we wsi Okuninka, jako działki budowlanej 370/1”. Wójt Gminy Włodawa, rozpoznając powyższą uwagę nie „wyłączył drogi z działki”, lecz zmniejszył jej szerokość w liniach rozgraniczających z 10 m do 8 m. Uwaga Ludwika Brzozowskiego została

uwidoczniła w wykazie uwag uwzględnionych, sporządzonym przez Wójta, pod pozycją 113. Wójt Gminy obowiązany był, zgodnie z art. 17 pkt 14 powołanej wyżej ustawy, do przedstawienia uwagi Ludwika Brzozowskiego Radzie Gminy, jako uwagi nieuwzględnionej, wraz z projektem planu miejscowego, lecz tego nie uczynił. Tym samym Rada została pozbawiona możliwości zapoznania się z nieuwzględnioną uwagą oraz dokonania ponownej oceny jej zasadności. Zdaniem organu nadzorczego arbitralna zmiana wprowadzona do projektu planu przez Wójta – z pominięciem intencji składającego uwagę – spowodowała, że osoba ta straciła możliwość kwestionowania treści planu miejscowego w formie uwagi do projektu, rozpatrywanej przez Radę Gminy na sesji, na której plan został uchwalony. Niewydanie przez Radę rozstrzygnięcia w przedmiocie nieuwzględnionej uwagi Ludwika Brzozowskiego stanowiło istotne naruszenie trybu postępowania, gdyż nie można wykluczyć odmiennego sformułowania części treści planu w następstwie tego rozstrzygnięcia.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Włodawa wniosła o jej oddalenie, wskazując, iż zarzuty organu nadzorczego nie są uzasadnione. Przede wszystkim, jak podkreśliła Rada Gminy, w dacie składania uwagi do projektu planu miejscowego Ludwik Brzozowski nie posiadał tytułu prawnego do działki nr ewid. 370/9 w Okunince, gdyż w ewidencji gruntów jako właściciele tejże działki wpisani byli jego nieżyjący rodzice. Nie wiadomo także, czy działał on wyłącznie w swoim imieniu, czy również w imieniu pozostałych pięciu spadkobierców przedmiotowej nieruchomości. Okoliczność ta świadczy o tym, że uchybienia proceduralne wskazane przez organ nadzoru w istocie nie miały miejsca. Nawet jednak, gdyby Sąd dopatrzył się naruszeń trybu postępowania w toku uchwalania zaskarżonej uchwały, to – zdaniem Rady – uchybienia te nie miały charakteru istotnego. Rady Gminy Włodawa podniosła również, że w jej ocenie oddalenie skargi Wojewody leży w interesie wnoszącego uwagę Ludwika Brzozowskiego, albowiem w przypadku uwzględnienia tej skargi przez Sąd i stwierdzenia nieważności planu w części dotyczącej jego działki, utraciłaby ona charakter działki rekreacyjno-budowlanej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga Wojewody Lubelskiego jest zasadna.

Skarga ta została wniesiona na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), stanowiącego, iż organ nadzoru, po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1, to jest po upływie 30 dni od dnia doręczenia mu przez wójta uchwały rady gminy, nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały rady, lecz przysługuje mu prawo zaskarżenia tej uchwały do sądu administracyjnego. Przedmiotem skargi Wojewody Lubelskiego jest uchwała Rady Gminy Włodawa Nr XLVI/383/10 z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Okuninka, w rejonie osiedla Brzozowa i Bilskie (Dz. Urz. Woj. Lub. Nr 121, poz. 2135), w części dotyczącej działki nr ewid. 370/9, położonej w Okunince. W rozpoznawanej sprawie zastosowanie mają zatem przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały), powoływanej w dalszej części uzasadnienia jako: „ustawa”. Zgodnie z art. 28 ustawy naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego, o jakim mowa w tym przepisie, należy odnosić do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu. W pierwszej kolejności będzie to podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania (zmiany) planu miejscowego na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy. Przedmiotowa uchwała inicjuje procedurę planistyczną, jest pierwszym etapem zgodnie z trybem sporządzania planu miejscowego, określonym w ustawie. Kolejne etapy tej procedury określa art. 17 ustawy. Ostatni etap to podjęcie przez radę gminy uchwały w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego (zmiany planu) na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy wraz z rozstrzygnięciem o sposobie rozpatrzenia uwag (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2011, s. 263). W świetle art. 28 ustawy podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego stanowi „istotne naruszenie trybu sporządzania” tego aktu. Przesłanką zakwestionowania legalności tej uchwały nie jest każde naruszenie trybu jej sporządzania, ale naruszenie „istotne”, to jest takie, które miało wpływ na kształt (treść) planu i jego byt prawny. Głównym celem tego przepisu jest zagwarantowanie ochrony praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia (zmiany) aktu planistycznego (w szczególności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Podjęcie sekwencji czynności wymaganych do uchwalenia zmiany planu (studium), gwarantuje możliwość udziału

zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie wniosków, uwag), pośrednią kontrolę legalności przyjmowanych w projekcie rozwiązań w granicach uzyskiwanych uzgodnień i opinii. Naruszenie trybu, poprzez zaniechanie którejs z czynności przewidzianych w ramach procedury sporządzania planu miejscowego stanowić będzie niejednokrotnie istotne naruszenie trybu postępowania skutkujące nieważnością uchwały rady gminy w całości lub w części. Obligatoryjne czynności wójta (burmistrza albo prezydenta miasta), podejmowane po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, zostały precyzyjnie określone w art. 17 ustawy. Z przepisu tego wynika w szczególności, iż wójt wyznacza termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu (pkt 11). Po złożeniu uwag do projektu planu wójt rozpatruje te uwagi w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (pkt 12), a następnie wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia powyższych uwag i w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia (pkt 13). Obowiązkiem wójta jest również przedstawienie radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag (pkt 14). Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Należy mieć na względzie, iż przepisy ustawy w sposób bardzo rygorystyczny traktują obowiązek zachowania procedury sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy stanowi – w myśl art. 14 ust. 8 ustawy – akt prawa miejscowego, którego ustalenia kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności. Z tego względu w stosunku do sporządzania planu miejscowego należy stosować rygorystyczne reguły w zakresie oceny, czy dane naruszenie procedury planistycznej ma charakter istotny, czy też nieistotny. Zasady jego stanowienia powinny być ściśle przestrzegane, gdyż stanowi to jedną z gwarancji państwa prawnego w tworzeniu prawa lokalnego (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 266-267). Z akt administracyjnych wynika, że w dniu 8 czerwca 2009 r. Ludwik Brzozowski złożył uwagi do projektu planu miejscowego, wnosząc o „pilne wyłączenie drogi z działki nr 370/9 we wsi Okuninka, jako działki budowlanej 370/1” (k. 41 tomu o nazwie „wnioski osób fizycznych”). Wójt Gminy Włodawa odnosząc się do powyższej uwagi nie dokonał zmian w projekcie polegających na zrezygnowaniu z przebiegającej przez przedmiotową działkę drogi wewnętrznej, oznaczonej symbolem „25KDW”, lecz jedynie wprowadził zmiany dotyczące parametrów tej drogi, zmniejszając jej szerokość w liniach rozgraniczających z 10 m do 8 m. Nie ulega zatem wątpliwości, że uwaga Ludwika Brzozowskiego, wniesiona w trybie art. 17 pkt 11 ustawy, dotycząca „wyłączenia drogi z działki”, nie została uwzględniona przez Wójta Gminy Włodawa w projekcie planu miejscowego. Uwaga ta, pomimo jej nieuwzględnienia w treści projektu planu miejscowego, została uwidoczniiona w wykazie uwag uwzględnionych, sporządzonym przez Wójta, pod poz. 113 (k. 180 załącznika nr 2a do zaskarżonej uchwały). W konsekwencji powyższego uchybienia przedmiotowa uwaga nie została przedstawiona Radzie Gminy wraz z projektem planu miejscowego, co z kolei uniemożliwiło Radzie rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia przedmiotowej uwagi. Z powyższego wynika, iż tryb sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został naruszony nie tylko przez Wójta Gminy Włodawa, który nie przekazał nieuwzględnionej uwagi Ludwika Brzozowskiego Radzie Gminy Włodawa, w trybie określonym w art. 17 pkt 14 ustawy, ale również przez Radę Gminy, która – z naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy – nie podjęła obligatoryjnego rozstrzygnięcia w przedmiocie sposobu rozpatrzenia tejże uwagi. W ocenie Sądu wskazane wyżej wadliwości postępowania planistycznego noszą cechy istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ustawy. Ponownie należy podkreślić, iż istotne naruszenie trybu postępowania, o jakim mowa w tym przepisie, stanowi naruszenie trybu prowadzące do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, jakie zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania planu miejscowego (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 265). Taki – istotny – charakter mają uchybienia, których dopuścił się Wójt i Rada Gminy Włodawa, albowiem nie można wykluczyć, jak trafnie zarzucił organ nadzorczy, że w wyniku rozpatrzenia przedmiotowej uwagi Rada dokonałaby zmian ustaleń planu miejscowego uwzględniających żądanie Ludwika Brzozowskiego. Uniemożliwienie zapoznania się organowi stanowiącemu gminy z treścią nieuwzględnionej uwagi wskazanej osoby i niewydanie przez ten organ rozstrzygnięcia, zgodnie art. 20 ust. 1 ustawy, o sposobie jej rozpatrzenia, miało istotny wpływ na brzmienie zapisów zaskarżonej uchwały. Wskazać także należy, iż zmiana projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wprowadzona przez Wójta z pominięciem intencji składającego uwagę, skutkowało tym, że osoba ta straciła możliwość kwestionowania treści planu miejscowego w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez Radę Gminy na sesji, na której plan został uchwalony. Również ta okoliczność świadczy o tym, że uchybienia, jakich dopuściły się organy gminy Włodawa w toku procedury

planistycznej, mają charakter istotnego naruszenia trybu sporządzania zaskarżonej uchwały. Niezasadne jest wyrażone w odpowiedzi na skargę stanowisko Rady Gminy Włodawa, iż skarga Wojewody winna być oddalona przez Sąd, gdyż leży to w interesie wnoszącego uwagi Ludwika Brzozowskiego. Nawet gdyby sytuacja taka zachodziła w rozpoznawanej sprawie, to okoliczność ta nie mogłaby mieć wpływu na wynik sprawy. Sąd rozpoznając wniesioną w niniejszej sprawie skargę organu nadzorczego, złożoną w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zobligowany jest do skontrolowania zgodności zaskarżonej uchwały z obowiązującymi przepisami prawa, i wobec uznania, że w sprawie tej zachodzą przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy określone w art. 28 ust. 1 ustawy, miał obowiązek skargę uwzględnić. Nieuzasadnione są także pozostałe zarzuty podniesione w odpowiedzi na skargę. Z wyraźnego brzmienia art. 18 ust. 1 ustawy wynika, że uwagi do projektu planu może wnieść „każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu, o którym mowa w art. 17 pkt 10”. Prawo to przysługuje zatem każdemu zainteresowanemu treścią zapisów zawartych w projekcie planu miejscowego. Ludwik Brzozowski wnosząc uwagę do projektu planu nie miał więc obowiązku wykazywać istnienia lub naruszenia jego interesu prawnego. W związku z powyższym Sąd uznał, że zaskarżona uchwała – w części dotyczącej działki nr ewid. 370/9 – została wydana z naruszeniem prawa, uzasadniającym stwierdzenie nieważności tej uchwały we wskazanej części. Przepisy szczególne nie wyłączają możliwości stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w każdym czasie. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a więc art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie wyłącza możliwości stwierdzenia jej nieważności, pomimo upływu roku od dnia jej podjęcia. W myśl tego przepisu nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Z tych wszystkich względów i na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) Sąd orzekł, jak w sentencji.

Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.