

ODPIS

**W Y R O K**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 25 listopada 2003 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie  
w składzie następującym:

Przewodniczący : s NSA. W.Falczyński (spr.)

Sędziowie NSA: K.Sidor

G.Pawlos-Janusz

Protokolant: W.Dudek

po rozpoznaniu w dniu 25 listopada 2003r.

sprawy ze skargi [REDAKTOWANE]

na uchwałę Rady Miejskiej w Lublinie

z dnia 27 września 2001r. Nr 704/XLI/2001

w przedmiocie odrzucenia zarzutu do projektu zmiany miejscowych planów  
zagospodarowania przestrzennego

**- stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały i zasądza od Rady Miejskiej  
w Lublinie na rzecz [REDAKTOWANE] kwotę 10 (dziesięć) zł tytułem zwrotu  
kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy  
za zgodność z oryginałem stwierdzam

sekretarz

A handwritten signature in black ink, appearing to be "M. J.", written over a dotted line.

sygn.akt II SA/Lu 349/02

### Uzasadnienie

██████████ złożyła w dniu 13 marca 2001 r. pismo do Zarządu Miasta Lublina zatytułowane „Zarzuty do projektu zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

W piśmie tym jego autorka, jako właścicielka nieruchomości stanowiącej działkę Nr 22 o powierzchni 1500m<sup>2</sup> położonej w Lublinie przy ul. ██████████ zakwestionowała ustalenia projektu zmiany planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w obszarze miasta Lublina - część I dotyczące przebiegu drogi ruchu przyśpieszonego – przedłużenie Alei Solidarności i ulicy Głębokiej (KDGP).

Poniosła, że posesja jej zlokalizowana jest według ustaleń projektu planu na skrzyżowaniu przedłużenia Al.Solidarności, przedłużenia ul.Głębokiej z projektowanym wylotem ulicy Monte Cassino. Jest to – jej zdaniem – ewidentny przejaw niesprawiedliwości społecznej. Skoro zachowano zabudowę indywidualną części południowej - od ulicy ██████████ – należy szukać innej możliwości przeprowadzenia drogi, nie likwidując budownictwa jednorodzinnego północnej strony ulicy.

██████████ wyjaśniła ponadto, że w latach 80-tych zabrano jej ok.1 ha gruntów pod Muzeum Wsi Lubelskiej. Działalność ogrodnicza prowadzona na pozostawionej jej działce zasila skromny budżet domowy. Przeprowadzenie drogi np. przez teren skansenu nie spowodowałoby likwidacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych.

Organy gminy potraktowały powyższe pismo ██████████ jako protest w rozumieniu art. 23 ust.1 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. z 1999r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), który odrzucony został uchwałą Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 27 września 2001r. Nr 704/XLI/2001 - zaskarżoną w niniejszej sprawie. W uzasadnieniu uchwały stwierdzono, że protest wniesiony został z zachowaniem terminu do jego wniesienia, który upływał w dniu 22.03.2001r.

Następnie podniesiono, że projekt zmiany planu w obecnym kształcie poddany został stosownej, zgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 1-9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.

o zagospodarowaniu przestrzennym, procedurze formalno-prawnej (zbieranie wniosków, rozpatrzenie i odpowiedzi na nieuwzględnione wnioski do zmiany planu, uzgodnienia ze stosownymi organami, powiadomienie mieszkańców Lublina o wyłożeniu do publicznego wglądu oraz wyłożenie a następnie przyjmowanie protestów i zarzutów).

Zgodnie z ustaleniami miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Lubelskiego Zespołu Miejskiego (zatwierdzonego uchwałą Miejskiej Rady Narodowej w Lublinie Nr XV/91/86 z dnia 30 grudnia 1986r. – Dz. Urz. Woj. Lub. Nr 2/87 , poz. 25, zmienionego uchwałą Rady Miejskiej w Lublinie Nr L/500/93 z dnia 25 października 1993 r. – Dz. Urz. Nr 17, poz. 101 z dnia 10 grudnia 1993r.) ww. droga objęta była ustaleniem 01KEo – jako trasa szybkiego ruchu w kategorii ekspresowej obszarowej o dwóch jezdniach szerokości 7,0 m. oddzielonych pasem zieleni min. 6,0 m szerokości, ze skrzyżowaniami z układem podstawowym w drugim poziomie, szerokością w liniach regulacyjnych 60-100 m i dostępnością poprzez pasy włączeń i wyłączeń. Działka Nr 22 należąca [REDAKTOR] położona była w pasie drogi 01KEo.

W projekcie zmiany planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w obszarze miasta Lublina – część I w zakresie projektowanej drogi nie dokonano zmiany ustaleń planu. Zmniejszono klasę techniczną projektowanej drogi z ekspresowej na główną ruchu przyspieszonego, oznaczonej w ustaleniach zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego m.Lublina z 1993 r. – symbolem 01KEo, a w obecnych zmianach KDGP. Nastąpiło jedynie skorygowanie korytarza komunikacyjnego, nie naruszające jednak zasad planu, ale niezbędne ze względu na konieczność utrzymania prawidłowych technicznych parametrów. Działka [REDAKTOR] w projekcie zmiany planów zagospodarowania przestrzennego – część I leży w pasie drogi KDGP.

Na etapie opracowywanego projektu budowy przedmiotowej ulicy zgodnie z ustaleniami planu będą przeprowadzone analizy w zakresie oddziaływania projektowanej inwestycji na przyległe tereny.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenie przeznaczenia terenu i zasad zagospodarowania przestrzennego dokonywane jest w planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego i należy do zadań własnych gminy. Ponadto z art. 33 tej ustawy wynika, że ustalenia

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania własności nieruchomości.

Wziąwszy pod uwagę powyższe stwierdzono, że w wyniku opracowania przedmiotowego projektu zmiany planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w obszarze miasta Lublina – część I - nie nastąpiło naruszenie interesu prawnego [REDAKTOWANE]. Nie nastąpiło także naruszenie jej uprawnień, ani też obiektywnego porządku prawnego.

[REDAKTOWANE] wniosła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na powyższą uchwałę domagając się jej unieważnienia jako naruszającej jej interes prawny.

Skarżąca podniosła, iż miała interes prawny uzasadniający zgłoszenie zarzutów do projektu zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i takie zgłosiła, jednakże Rada Miejska Lublinie niezasadnie potraktowała je jako protest, co uniemożliwiło wniesienie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wobec powyższego skarżąca wezwała Radę Miejską w Lublinie do usunięcia naruszenia prawa, które to wezwanie pozostało jednak bezskuteczne, a następnie na zasadzie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) zaskarżyła uchwałę Nr 704 /XLI/2001 z dnia 27 września 2001r. do NSA.

Merytorycznie [REDAKTOWANE] zarzuciła, że projekt zmiany planów zagospodarowania przestrzennego zakłada likwidację dotychczasowej zabudowy zlokalizowanej na jej działce ( w tym budynku mieszkalnego). Na działce tej skarżąca prowadzi wyspecjalizowaną działalność ogrodniczą, która stanowi jedną z podstaw jej utrzymania.

W tej sytuacji uważa ona, że projekt zmiany planów narusza jej interes prawny, Wyraziła też pogląd, że istnieje możliwość innego poprowadzenia projektowanej drogi bez naruszania jej prawa własności.

W odpowiedzi na skargę wniesiono o jej oddalenie podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej uchwale.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę zważył, co następuje:

Przepisy artykułów 23 i 24 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999r. nr 15, poz. 139 ze zm.) obowiązującej w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, przewidują dwa rodzaje środków prawnych służących do kwestionowania ustaleń zawartych w projekcie planu lub projekcie zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłożonym do publicznego wglądu. Pierwszym z nich jest protest, przysługujący każdemu, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie (art. 23 ust.1). Uchwała o uwzględnieniu bądź odrzuceniu protestu nie musi spełniać szczególnych warunków formalnych i przepisy nie wprowadzają warunku jej doręczenia wnoszącemu protest.

Drugim środkiem jest zarzut, który może wnieść jedynie podmiot szczególnie legitymowany, tj. ten, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przez ustalenia projektu planu (art. 24 ust.1) ., Uchwała o uwzględnieniu bądź o odrzuceniu zarzutu powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 24 ust.3), powinna zostać doręczona wnoszącemu zarzut (art. 18 ust. 2 pkt 10) i przysługuje na nią samodzielna skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia (art. 24 ust. 4).

W tak uregulowanej sytuacji prawnej o przynależności danego pisma do kategorii protestów albo zarzutów nie może stanowić ani jego nazwa, ani dowolne jego zakwalifikowanie przez zainteresowanego jak i przez organ gminy. O charakterze prawnym uwag zgłoszonych do projektu planu decyduje jedynie to, czy w danej sytuacji został naruszony interes prawny lub uprawnienie autora pisma. Stwierdzenie naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia przez ustalenia projektu planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego przesądza o zakwalifikowaniu pisma jako zarzutu i zobowiązuje radę gminy do doręczenia uchwały o jego uwzględnieniu lub odrzuceniu i opatrzenia jej uzasadnieniem faktycznym i prawnym. Z tego wywodzi się również obowiązek rady, aby sprawdziła, czy został naruszony interes prawny lub uprawnienia autora pisma jeszcze przed zakwalifikowaniem pisma do rzędu protestów lub zarzutów i przed podjęciem uchwały (zob. wyrok NSA z 14.05. 1996r. sygn. akt SAKr 2329/95 opubl. w ONSA Nr 2/1999, poz. 81).

W rozpoznawanej sprawie pismo [REDAKTORZ] kwestionujące ustalenia projektu zmiany planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w obszarze miasta Lublina, dotyczące w szczególności projektowanego przebiegu

drogi ruchu przyspieszonego, zostało błędnie zakwalifikowane przez organy gminy jako protest.

Jest poza sporem, że skarżąca jest właścicielką działki oznaczonej numerem geodezyjnym 22 położonej przy ul. [REDAKTOWANE] w Lublinie. Według kwestionowanego projektu zmiany planów powyższa działka leży w pasie dogi ruchu przyspieszonego (KDGP). Z tego względu ustalenia projektu niewątpliwie naruszają prawo własności [REDAKTOWANE], a to oznacza, że uprawniona ona była do wniesienia zarzutów. Tak też powinno zostać zakwalifikowane jej pismo zawierające zastrzeżenia do projektu zmiany planów zagospodarowania przestrzennego.

Oceny tej nie zmienia podnoszona w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały okoliczność, że projekt ten nie zmienia przeznaczenia nieruchomości skarżącej według dotychczas obowiązującego planu. Nastąpiło jedynie zmniejszenie klasy technicznej projektowanej drogi z ekspresowej na główną ruchu przyspieszonego i skorygowanie korytarza komunikacyjnego, nie naruszające zasad planu. Skarżąca jako właścicielka nieruchomości objętej projektem zmiany planu ma bowiem uprawnienie, oparte właśnie na prawie własności, domagania się w toku postępowania zmierzającego do uchwalenia tejże zmiany planu, ustalenia określonego przeznaczenia terenu jej nieruchomości i to niezależnie od tego, czy w odniesieniu do jej nieruchomości projekt planu wyłożony do publicznego wglądu wprowadza jakąkolwiek zmianę.

Kwalifikując błędnie pismo [REDAKTOWANE] jako protest, uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie spełnia wymogów dobrego uzasadnienia, tj. nie zawiera umotywowanej oceny stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa.

Uzasadnienie to powołuje się jedynie na wynikającej z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, uprawnienie gminy do ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Jest to uzasadnienie zdawkowe, nie odpowiadające na zarzut skarżącej. Brak jest w szczególności opinii architektonicznej mówiącej, dlaczego projektowana droga nie może przebiegać poza działką skarżącej.

Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 stycznia 203r. sygn. akt III RN 26/02, rada gminy rozpoznając zarzut do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązana ocenić nie tylko zgodność tego projektu z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, lecz także ustalić, czy

naruszenie przedmiotowego porządku prawnego nie stanowi zarazem naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego zarzut.

Należy przy tym starannie odróżniać zgodnie z prawem i zasadą proporcjonalności postanowienia projektu ograniczające prawo własności właściciela nieruchomości gruntowej od sprzecznych z prawem postanowień projektu planu miejscowego, które nie ograniczają prawa własności w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego i ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, lecz naruszają istotę tego prawa.

Rada gminy obowiązana jest też do rozważenia i wyważenia wszystkich wchodzących w rachubę interesów, w tym interesu publicznego oraz interesu prawnego lub uprawnienia osoby wnoszącej zarzut.

Ustalenia uchwały odrzucającej zarzut powinny zaś być szczegółowo uzasadnione z powołaniem się na obowiązujące przepisy i na wyniki badania stanu faktycznego sprawy, związanego bezpośrednio z wniesionymi zarzutami. Badanie to powinno nawiązywać zarówno do praw i obowiązków organów gmin. Jak też do praw osób uprawnionych do żądania ochrony ich interesów prawnych lub uprawnień.

Z powyższych względów Sąd uznał, że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, po. 368 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnia przepis art. 55 ust.1 tejże ustawy.

kg.



Na oryginalne własnoręczne podpisy  
za zgodność z oryginałem stwierdzam

Tekst referat