

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 lutego 2005 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Witold Falczyński /sprawozdawca/
Sędziowie Asesor WSA Wiesława Achrymowicz
 Asesor WSA Wojciech Kręcisz
Protokolant Stażysta Monika Kowalik

po rozpoznaniu w dniu 18 lutego 2005 r.
sprawy ze skargi [REDAKCYJA]
na uchwałę Rady Miasta Lublin
z dnia 14 października 2004 r. Nr 533/XXII/2004
w przedmiocie zarzutu do projektu planu miejscowego

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
- II. zasądza od Rady Miasta Lublin na rzecz [REDAKCYJA] kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



za oryginał własnoręcznie podpisany
za zgodność z oryginałem stwierdzam

Sekretarz.....
[Signature]



Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Lublinie stwierdza, że niniejsze
orzeczenie jest prawomocne
Dnia 10.V.2005

sędzia

[Signature]

Uzasadnienie

Rada Miasta Lublin podjęła w dniu 14 października 2004 r. uchwałę Nr 533/XXIII/2004 o nieuwzględnieniu zarzutu wniesionego w dniu 10 maja 2004 r. przez ██████████ do ustaleń projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina – część IV dla nieruchomości obejmującej działki Nr Nr 384/1, 384/3, 384/4, 384/5, 384/6, 384/7 i 384/8 położonej przy ul. ██████████ w Lublinie.

Przedmiotem zarzutu było zakwestionowanie przez ██████████ w wyłożonym do publicznego wglądu projekcie planu przeznaczenia wyżej określonej nieruchomości na znacznej powierzchni pod użytkowanie rolnicze. Zainteresowana wносиła o przywrócenie ustaleń z drugiego wyłożenia projektu planu do wglądu.

W uzasadnieniu uchwały przytoczono następujące ustalenia i wnioski:

Realizując uchwałę Nr 413/XXXIX/96 z dnia 21 listopada 1996 r. Rady Miejskiej w sprawie przystąpienia do zmiany planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w obszarze miasta Lublina, ówczesny Zarząd Miasta – po uzyskaniu wymaganych prawem opinii i uzgodnień – wyłożył do publicznego wglądu w dniach od 28 czerwca do 18 lipca 2002 r. projekt zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina – część IV. W toku procedury wyłożenia ██████████ wniosła w dniu 12 lipca 2002 r. zarzut do ustaleń projektu planu postulujący wydzielenie jej nieruchomości, składającej się z działek Nr Nr 384/1, 384/3, 384/4, 384/5, 384/6, 384/7 i 384/8 z terenu upraw polowych bez prawa zabudowy – R1 i włączenie do terenów zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności – M6. W wyniku rozpatrzenia zarzut uwzględniono dokonując korekty ustaleń projektu planu. Skorygowane rozwiązania przestrzenne wyłożono – zgodnie z wymogiem art. 25 ustawy – do wglądu w dniach od 28 lipca do 18 sierpnia 2003 r.

W dniu 14 sierpnia 2003 r. właściciele nieruchomości przy ul. ██████████ wśród których widnieje nazwisko ██████████ wnieśli zbiorowy zarzut do ustaleń projektu planu, w którym kwestionują planowany przebieg drogi dojazdowej – KDD-G. Autorzy zarzutu podnieśli kwestię, że realizacja drogi będzie się wiązać

z likwidacją istniejących ogrodów przydomowych i zakłóci spokój mieszkańcom. Właściciele postulują przesunięcie drogi o ponad 150 m w głąb nieruchomości.

W ocenie Rady Miasta zarzut ten jest co najmniej niespójny wewnętrznie, Jego autorzy twierdzą, że droga zagraża ogrodom, ale zabudowa, którą postulują ustanowić na tym terenie nie stanowi, ich zdaniem, zagrożenia.

Mając na uwadze, że właściciele preferują w swym wystąpieniu rolniczy sposób użytkowania terenu, w przypadku [REDAKTOWANE] odstąpiono od planowanej drogi i ograniczono teren zabudowy mieszkaniowej do istniejącego siedliska i związanej z nim części gruntu przyległej do ul. [REDAKTOWANE]. Projekt planu ze skorygowanymi ustaleniami wyłożono po raz trzeci do publicznego wglądu w dniach od 30 kwietnia do 17 maja 2004 r. Protesty i zarzuty do ustaleń będących przedmiotem wyłożenia przyjmowane były do dnia 31 maja 2004 r.

W dniu 10 maja 2004 r., a zatem z zachowaniem wymaganego terminu, [REDAKTOWANE] wniosła kolejny zarzut do ustaleń projektu planu, domagając się przywrócenia poprzednich ustaleń (z drugiego wyłożenia), które również były przedmiotem zarzutu.

W „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina” przyjętym uchwałą Nr 359/XXII/2000 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 13 kwietnia 2000 r. określającym politykę przestrzenną oraz rozwój struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta, wyżej określona nieruchomość leży poza zwartym obszarem zainwestowania miejskiego – w strefie ekstensywnej urbanizacji. Rozwój zainwestowania w omawianym obszarze ogranicza się do uzupełnień w istniejących zespołach zabudowy. Stanowienie nowych terenów mieszkaniowych, co w istocie rzeczy postuluje autorka zarzutu, nie ma uzasadnienia w prognozie demograficznej miasta ani w natężeniu ruchu inwestycyjnego na wyżej określonym terenie. Wyznaczanie nowych terenów budowlanych ponad realne potrzeby wpływa negatywnie na koszty funkcjonowania miasta, narusza zasadę zrównoważonego rozwoju i pogarsza jakość przestrzeni miejskiej.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenie przeznaczenia terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i należy do zadań własnych gminy. Z art. 33 tejże ustawy wynika również, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

Mając na uwadze uwarunkowania demograficzne, funkcjonalno-przestrzenne, zasady kształtowania zainwestowania miejskiego oraz fakt, że w wyniku sporządzenia projektu miejscowego planu nie nastąpiło naruszenie norm prawa materialnego, Rada Miasta odmówiła uwzględnienia przedmiotowego zarzutu.

Jako podstawę prawną powyższej uchwały wskazano przepisy art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 23 ust. 3 i art. 25 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) w związku z art. 85 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717) oraz uchwałę Rady Miejskiej w Lublinie Nr 413/XXXIX/96 z dnia 21 listopada 1996 r.

██████████ wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na powyższą uchwałę Rady Miasta Lublin domagając się jej uchylenia oraz nakazania wprowadzenia zmian w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej jej nieruchomości, obejmującej działki Nr 384/1, 384/3, 384/4, 384/5, 384/6, 384/7 i 384/8 położonej przy ul. ██████████, polegających na przywróceniu ustaleń zgodnych z drugim wyłożeniem projektu planu zagospodarowania przestrzennego.

Skarżąca opisała przebieg postępowania w sprawie. Podkreśliła, że w trakcie pierwszego wyłożenia projektu planu jej zarzut, w którym domagała się włączenia swoich działek do terenów przeznaczonych pod zabudowę o niskiej intensywności, został w całości uznany za zasadny i dokonano wówczas korekty ustaleń planu w tym zakresie.

Sprzeciw złożony przez grupę mieszkańców do projektu planu w drugim wyłożeniu dotyczył wyłącznie lokalizacji przebiegu drogi i postulował jej przesunięcie w kierunku zachodnim o 150 m. Mieszkańcy nie podnosili żadnych innych zarzutów. Gdyby więc nie ten sprzeciw, plan zostałby uchwalony zgodnie z drugim wyłożeniem.

„Uwzględniając” sprzeciw mieszkańców Rada Miasta co do meritum go nie uwzględniła (przebieg drogi pozostał bez zmian). Natomiast z nieznanых powodów wyszła poza treść sprzeciwu i przy okazji powróciła do planu zgodnego z pierwszym (zaskarżonym przez skarżącą i uwzględnionym przez Radę) wyłożeniem.

Pozostawienie działek skarżącej jako „terenów rolniczych” pomiędzy planowaną strefą budowlaną z jednej a istniejącą zabudową z drugiej strony jest – jej

zdaniem – bezsensowne zarówno z punktu widzenia gospodarczego jak i estetyki oraz wyrządza jej, jako właścicielowi, krzywdę tworząc z jej nieruchomości „wyspę”, lukę pomiędzy zurbanizowanymi terenami. „Ucięcie”, a tym samym skrócenie planowanego przebiegu drogi pozbawi wszystkich właścicieli nieruchomości dostępu do istniejących w tym rejonie terenów zielonych, w przyszłości planowanych jako rekreacyjne.

W końcowej części skargi [REDAKTOR] stwierdziła, że skarżona uchwała jest niezgodna z prawem, ponieważ została podjęta z przekroczeniem treści sprzeciwu złożonego przez mieszkańców.

W odpowiedzi na skargę wniesiono o jej oddalenie podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonej uchwale. Podkreślono, że postępowanie dotyczące przyjęcia przez Radę Miasta Lublin przedmiotowej uchwały zostało przeprowadzone w sposób prawidłowy, zgodnie z wymogami prawnymi w tym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpoznając skargę zważył, co następuje:

W pierwszym rzędzie należy zauważyć, że uchwała Rady Miejskiej w Lublinie Nr 413/XXXIX/96 w sprawie przystąpienia do zmiany planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w obszarze miasta Lublina została podjęta dnia 21 listopada 1996 r. Zawiadomienie o terminie wyłożenia projektu zmian tych planów (w obszarze IV) nastąpiło 17 czerwca 2002 r. Projekt był wyłożony do publicznego wglądu w dniach od 28 czerwca 2002 r. do 18 lipca 2002 r. (pierwsze wyłożenie).

Zgodnie z treścią art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) postępowanie dotyczące uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zmian w planie) w sytuacji, gdy przed wejściem w życie tej ustawy (11 lipca 2003 r.) podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia planu do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

W niniejszej sprawie mają zatem zastosowanie przepisy poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.).

Art. 23 i 24 powyższej ustawy przewidują dwa rodzaje środków prawnych służących do kwestionowania ustaleń zawartych w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub projekcie zmian takiego planu, wyłożonym do publicznego wglądu. Pierwszym z nich jest protest, przysługujący każdemu, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu /art. 23 ust. 1/. Uchwała o uwzględnieniu lub 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, a mianowicie 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 i przysługuje na nią samodzielna skarga do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia /art. 24 ust. 4/.

Skarżąca w niniejszej sprawie jest legitymowana do wniesienia zarzutu jako właścicielka nieruchomości. Prawdłowo zatem w ten sposób zakwalifikowane zostało przez organy gminy jej pismo z dnia 10 maja 2004 r.

W literaturze przedmiotu i orzecznictwie sądowym wyraża się pogląd, że procedurze sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego /lub zmiany tego planu/ określonej w art. 18 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, ustawodawca nadał wysoką rangę. Każde bowiem naruszenie tej procedury powoduje z mocy art. 27 ust. 1 tej ustawy nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Ustanowienie tej zasady jest prawidłowe, bowiem plan miejscowy jest prawem powszechnie obowiązującym, a więc rygory jego stanowienia muszą być ściśle przestrzegane. Ponadto ustalenia planu miejscowego kształtujące sposób wykonywania prawa własności w rezultacie niejednokrotnie ograniczają to prawo.

W rozpoznawanej sprawie materiały przedstawione przez Radę Miejską w Lublinie nie pozwalają na jednoznaczne ustalenie, czy zachowano procedurę zmian planu określoną w art. 18 ust. 2 w związku z art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Jak wynika z akt sprawy wniesiony po raz pierwszy przez ██████████ zarzut, w którym domagała się ona wydzielenia jej nieruchomości z terenu upraw

polowych bez prawa zabudowy – R1 włączenia do terenów zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności – M6, został uwzględniony. Okoliczności, w jakich w toku dalszych prac planistycznych powrócono do wersji projektu planu przyjętej w pierwszym wyłożeniu, nie zostały należycie wyjaśnione. Uzasadnienie uchwały wskazuje, że zarzut wniesiony przez grupę mieszkańców ulicy [REDACTED] do wersji projektu planu przyjętej w drugim wyłożeniu (nazwany przez nich samym „sprzeciwem”), w którym domagali się oni przesunięcia o ok. 150 m przebiegu drogi dojazdowej – KDD-G, został oceniony negatywnie. W przedstawionych Sądowi aktach sprawy brak jest jednak uchwały o odrzuceniu tego zarzutu. Jego odrzucenie winno zresztą skutkować tym, że ostałaby się wersja projektu planu z drugiego wyłożenia. Gdyby zaś było tak, jak to opisuje skarga, że zarzut grupy mieszkańców został formalnie uwzględniony, ale polegało to tylko na tym, że powrócono do pierwszej wersji projektu w stosunku do nieruchomości skarżącej [REDACTED], zaś projektowaną drogę, wbrew żądaniu wnoszących zarzutu, pozostawiono w tym samym miejscu, to takie postępowanie organu w sposób rażąco naruszałoby procedurę uchwalania zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności art. 24 ust. 3 i art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W takiej sytuacji konieczne byłoby przecież podjęcie uchwały o odrzuceniu zarzutu.

Zupełnie chybiona jest argumentacja zaskarżonej uchwały, iż właściciele nieruchomości preferują rolniczy sposób użytkowania terenu. Nie można bowiem mówić o takim sposobie użytkowania, gdy uzasadniając żądanie przesunięcia drogi podnosili oni, że chodzi im o ochronę ogrodów przydomowych i zapewnienie spokoju mieszkańców. Skarżąca jednoznacznie zresztą w toku postępowania artykułowała swoje wnioski co do przeznaczenia jej nieruchomości, wobec czego przypisywanie jej odmiennych preferencji jest niedopuszczalne.

Nieprzekonujące jest nadto odwoływanie się w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały do ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina”, jak też, bez bliższego wyjaśnienia, wskazywanie na negatywny wpływ wyznaczania nowych terenów budowlanych na koszty funkcjonowania miasta oraz „naruszenie zasady zrównoważonego rozwoju i pogarszanie jakości przestrzeni miejskiej” w sytuacji, gdy okoliczności te nie stanowiły przeszkody uwzględnieniu identycznego zarzutu [REDACTED] wniesionego w trakcie pierwszego wyłożenia projektu planu w dniu 12 lipca 2002 r.

W związku z odwołaniem się Rady Miasta do przyznanego jej ustawą, tzw. władztwa planistycznego do ustalania przeznaczenia terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) trzeba wskazać, że władztwo planistyczne gminy, aczkolwiek jest atrybutem władzy, to jednak nie oznacza dowolności i podlega kontroli sądu administracyjnego.

Innymi słowy, rozpoznając zarzuty właścicieli nieruchomości do projektu planu miejscowego, rada gminy obowiązana jest wskazać czy i dlaczego dokonany został wybór określonego wariantu planu, jakie argumenty przemawiają za tym wyborem a także, czy jest to wybór optymalny, uwzględniający interesy osób trzecich. Dopiero tak przedstawiona argumentacja pozwala na ocenę, czy nie doszło do przekroczenia granic władztwa planistycznego (zob. wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2004 r. Sygn. akt OSK 151/04).

Uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie spełnia powyższych wymogów. Ponadto Rada Miasta błędnie powołała w podstawie prawnej uchwały nie mające zastosowania w sprawie przepisy art. 23 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (odnoszący się do protestu) oraz art. 25 tej ustawy, mówiący o ponowieniu czynności w razie konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z przedstawionych wyżej względów Sąd uznał, że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, co skutkuje jej nieważnością z mocy art. 27 ust. 1 tej ustawy.

Z tych przyczyn i na podstawie art. 147 § 1 oraz art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) należało orzec jak w sentencji.

Wniosek skarżącej o uchylenie zaskarżonej uchwały i nakazanie Radzie Miasta Lublin wprowadzenia określonych zmian w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mógł zostać uwzględniony, gdyż takiej formy rozstrzygnięcia nie przewidują przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ani ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

jp



Na oryginalne własne podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Sekretarz.....
[Signature]