

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 października 2005 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Jerzy Dudek
Sędziowie	Asesor WSA Wiesława Achrymowicz Asesor WSA Wojciech Kręcisz (sprawozdawca)
Protokolant	Rafał Ostrowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 października 2005 r.  
sprawy ze skargi [REDAKOWANE]

na uchwałę Rady Miasta Lublina  
z dnia 28 kwietnia 2005 r. Nr 723/XXX/2005

w przedmiocie zarzutów do projektu miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały, która nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku;
- II. zasądza od Rady Miasta Lublina na rzecz skarżącej [REDAKOWANE] kwotę 555 (pięćset pięćdziesiąt pięć) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Referent

Małgorzata Poniatowska-Furmaga

Niniejsze orzeczenie jest prawomocne

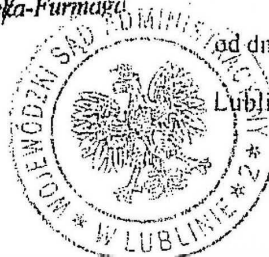
od dnia 17.12.2005r.

Lublin, dnia 22.12.2005r.

Sekretarz

STARSZY INSPEKTOR SĄDOWY

Elżbieta Czarnańska



II SA/Lu 613/05

### Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 28 kwietnia 2005 r. nr 723/XXX/2005 podjętą na podstawie przepisów art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. NR 142, poz. 1591 z 2001 r. z późniejszymi zmianami), art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717) i art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późniejszymi zmianami) w sprawie nieuwzględnienia zarzutu wniesionego do projektu planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina – część III - trzecie wyłożenie, nieuwzględniono zarzutu, złożonego w dniu 27 stycznia 2005 r. przez [REDAKTOWANO], zamieszkałą w Lubinie przy ul. [REDAKTOWANO], dotyczącego ustaleń projektu planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina – część III dla nieruchomości nr 6/5 (Obr. 18, ark. 7) położonej w rejonie ul. Mickiewicza w Lublinie (§ 1 pkt 1 uchwały), wskazując iż przedmiotem zarzutu jest zakwestionowanie przez wnoszącą ten zarzut, w ponownie wyłożonym do publicznego wglądu projekcie planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina – część III, rozwiązań komunikacyjnych obejmujących część przedmiotowej działki i ograniczających sferę jej zabudowy, a wnosząca zarzut nie wyraziła zgody na proponowany przebieg pasów drogowych ul. Kisielewskiego (KDD-G) oraz ul. Mackiewicza (KDL-G) (§ 1 pkt 2 uchwały).

W uzasadnieniu uchwały wskazano, iż obowiązującym do dnia 31 grudnia 2003 r. miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego Lubelskiego Zespołu Miejskiego działka nr 6/5 położona była na terenach o zróżnicowanej strukturze zabudowy mieszkaniowo – usługowej liczonych brutto, oznaczonych symbolem IIID 12MNU. W miejscowym planie szczegółowym zagospodarowania przestrzennego zgrupowania przemysłowo – składowego Bursaki przedmiotowa nieruchomość położona była w terenach produkcji i usług na działkach indywidualnych oznaczonych symbolem 68 UHRm oraz w części w terenach pasów drogowych oznaczonych odpowiednio symbolami 010KL i 013KD. Wskazano w związku z tym, iż od dnia 1 stycznia 2004 r. przedmiotowa działka nie jest objęta ustaleniami planistycznymi miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie podniesiono, iż w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego miasta, przyjętym uchwałą nr 359/XXII/2000 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 13 kwietnia 2000 r. określającym politykę przestrzenną miasta oraz rozwój struktury funkcjonalno – przestrzennej, działka nr 6/5 leży w strefie intensywnej urbanizacji.

Wskazano również, iż w projekcie zmiany planów, będących przedmiotem I wyłożenia do publicznego wglądu, w celu znormalizowania zapisów w obszarze całego miasta zastosowano jednolity system oznaczeń. Utrzymano przebieg zasadniczego układu komunikacyjnego wyznaczonego w dotychczas obowiązujących ustaleniach prawa miejscowego i dokonano zmiany podstawowego przeznaczenia terenów na tereny mieszkaniowe oznaczone symbolem M3, tj. tereny o mieszanej strukturze zabudowy mieszkaniowej jedno i wielorodzinnej oraz usług nieuciążliwych, co jak również podkreślono jest zgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta, którego rozstrzygnięcia są obligatoryjne dla planu miejscowego. Północna i wschodnia część działki nr 6/5 leżała w pasach drogowych drogi lokalnej i dojazdowej, oznaczonych odpowiednio symbolami KDL i KDD, a przedmiotowe drogi powtarzały przebieg pasów drogowych wyznaczonych w miejscowym planie szczegółowym zagospodarowania przestrzennego zgrupowania przemysłowo – składowego Bursaki i w takiej postaci tereny te stanowiły rezerwę pod projektowany układ drogowy.

Jednocześnie w sposób szeroki, z zachowaniem chronologii poszczególnych działań podejmowanych w toku procedury planistycznej opisany został ich przebieg z uwzględnieniem etapów I i II wyłożenia oraz ich przedmiotów, konsekwencji ich wyłożenia, następnie również etap III wyłożenia planu do publicznego wglądu.

Jak wskazano przedmiotem III wyłożenia w obszarze działki stanowiącej własność skarżącej była wyłącznie zmiana przebiegu drogi dojazdowej KDD-G, na granicy z działką 6/2 (jak to miało miejsce w projekcie z I i II wyłożenia), przesuwając ją w zachodni i południowy rejon działki 6/5, zajmując tym samym część działki nr 22. W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały podniesiono również, iż rozwiązanie zaprezentowane podczas III wyłożenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wynikiem dyskusji toczącej się podczas posiedzenia Komisji Rozwoju Miasta, Urbanistyki i Ochrony Środowiska Miasta Lublina, które odbyło się w dniach 11 i 14 października 2004 r. W tym kontekście podniesiono, iż stanowisko komisji wyrażało się w tym, aby zmiana w przeprojektowaniu spornej drogi była przeprowadzona w ten sposób, aby jej

przebieg pociągał za sobą utratę, jak najmniejszej części terenu stanowiącego działki prywatnych właścicieli, tj. aby droga przebiegała między tymi działkami, a sąsiadującym z nimi osiedlem zabudowy wielorodzinnej, a nie jak w dotychczasowych planach dzieląc posesje prywatne, należące do spokrewnionych ze sobą osób.

Odnosząc się do zdecydowanie negatywnego stanowiska skarżącej nie wyrażającej zgody ani na nowy zaproponowany podczas III wyłożenia przebieg drogi dojazdowej KDD-G, ani na przebieg ul. Mackiewicza, drogi lokalnej KDL-G zmieniony podczas II wyłożenia, w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały wskazano, iż dalsze korygowanie przebiegu pasa drogowego ul. Mackiewicza (KDL-G) poruszana w treści zarzutu nie może być rozstrzygana na tym etapie ponieważ nie była przedmiotem III wyłożenia. Jak wskazano wyłożenie to zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 i art. 25 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiło kolejny, kontynuacyjny etap procedury planistycznej i było wynikiem uwzględnienia części protestów, zarzutów oraz korekt wniesionych po drugiej publicznej prezentacji projektu. Nie mniej jednak wskazano, iż nie jest słuszne twierdzenie, że prowadzenie projektowanej drogi KDL-G (ul. Mackiewicza) odbywa się wyłącznie kosztem działki skarżącej. Wskazano bowiem, iż skoro dzisiejsza szerokość drogi ul. Mackiewicza (dz. nr 2) w sąsiedztwie działki nr 6/5 wynosi ok. 5 m, a projektowany pas drogowy będzie wynosił około 20 m, z czego pas ośmiometrowy po terenie stanowiącym własność skarżącej, to pozostałe 7 m przebiega po terenie działki nr 4/1 położonej przy ul. Związkowej 16. W związku z tym podniesiono, iż gmina dołożyła wszelkich starań, aby w miarę możliwości sprawiedliwie rozłożyć ciężar projektowanego przebiegu drogi, tak aby nie naruszać konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa.

Oдноśnie projektowanego przebiegu u. Kisielewskiego w obrębie działki skarżącej, co było przedmiotem III wyłożenia wskazano, iż budowa i modernizacja podstawowego dla omawianego obszaru układu komunikacyjnego jest konieczna, gdyż wyznaczy i usprawni jego powiązanie komunikacyjne z podstawowym układem drogowym Lublina. Jest związane z układem przestrzennym miasta, wzrostem ilości pojazdów, zapewnieniem poszczególnym miejskim jednostkom urbanistycznym, w tym obszarowi zabudowy pomiędzy ul. Chodźki i ul. Mackiewicza, sprawnej i płynnej obsługi komunikacyjnej. Połączenie ul. Kisielewskiego z ul. Mackiewicza,

przedłużenie projektowanej ul. Mackiewicza (KDL) do ul. Stefczyka poprzez skrzyżowanie z ul. Związkową usprawni powiązanie komunikacyjne obszaru z dzielnicą aktywności gospodarczej Bursaki (na północy), z projektowanymi i istniejącymi dzielnicami mieszkaniowymi Rudnik i Czechów (od strony wschodniej i zachodniej) i od południa z kompleksem szpitalno – dydaktycznym Akademii Medycznej. W tym względzie wskazano, iż zlikwidowanie połączenia ul. Kisielewskiego z ul. Mackiewicza, tj. sugerowane przez skarżącą zdeklasowanie wschodniego fragmentu ul. Kisielewskiego z drogi gminnej dojazdowej do ciągu komunikacji wewnętrznej, zburzyłoby koncepcję połączeń komunikacyjnych dla tego rejonu w znacznym stopniu obniżyłoby jakość obsługi komunikacyjnej poszczególnych działek i całego obszaru. Wskazano, iż ciężar nowoprojektowanego przebiegu wschodniej części ul. Kisielewskiego ponoszą zarówno właściciele działki nr 6/5, jak i działki o nr 22. W tym kontekście podniesiono, iż dalsza ingerencja w obszar działki nr 22 jest niemożliwa, gdyż zlokalizowany tam budynek mieszkalny generuje uwarunkowania uniemożliwiające inny, niż zaprojektowany podczas III wyłożenia sposób przeprowadzenia przebiegu wschodniej części pasa ul. Kisielewskiego. Próba zaś przesunięcia tego fragmentu drogi skutkowałaby bądź naruszeniem przepisów art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych regulującego odległości obiektów budowlanych od zewnętrznej krawędzi jezdni, bądź koniecznością zajęcia większej części działki skarżącej. W tym względzie wskazano, iż zgodnie z przepisem § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie określającym wymagana szerokość w liniach rozgraniczających ulic, nie ma także możliwości zawężenia szerokości pasa drogowego ulicy KDD-G.

Wskazano również, iż w zakresie odnoszącym się do zagadnienia ochrony środowiska projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – część III, spełnia wymogi wynikające z przepisu art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska. Odnoszą się one do postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków planów i programów w postaci dokumentu integralnie związanego z projektem planu, jakim jest prognoza skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze, poddawania uzgodnieniom i kolejnym wyłożeniom. Ponadto wskazano, iż zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia

rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko są drogi krajowe oraz inne drogi publiczne o nie mniej niż czterech pasach ruchu, o długości nie mniejszej niż 10 km, a do takich, drogi wskazywane przez skarżącą się nie zaliczają.

Niezależnie od tego, w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały podniesiono, iż zgodnie z przepisem art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wydzielenie gruntów pod drogi publiczne jest celem publicznym. Jak wskazano, zgodnie z przepisem art. 10 ust. 1 pkt 3 w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się, w zależności od potrzeb, tereny przeznaczone dla realizacji celów publicznych oraz inne rozgraniczające te tereny. Przepis art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 stanowią zaś, iż przeznaczenie terenu i zasad jego zagospodarowania dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i należy do zadań własnych gminy i w tym zakresie gmina skorzystała ze swoich uprawnień. W związku z tym, wyznaczenie terenów dróg publicznych, jako terenów celu publicznego, jakkolwiek narusza interes prawny skarżącej, to jednak nie narusza przepisów prawa. Wprowadzona korekta zmierza bowiem do doprowadzenia do prawidłowego sposobu obsługi komunikacyjnej terenu, na którym położona jest między innymi działka nr 6/5.

Wobec tego wskazano, w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, iż w związku z dokonaną zmianą wskazanych wyżej ustaleń w obrębie wymienionej działki, wniesiona przez skarżącą sprawa jest kwalifikowana jako zarzut w rozumieniu przepisu art. 24 ust. 1 ustawy. Jednak w związku z tym, iż podnoszona kwestia rozwiązań komunikacyjnych zaproponowanych dla przedmiotowej działki w projekcie trzeciego wyłożenia wprawdzie narusza interes prawny skarżącej, to jednak nie narusza przepisów prawa materialnego i w związku z tym odmówiono uwzględnienia wniesionego zarzutu. W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, odwołując się do przepisu art. 24 ust. 3 ustawy wskazano, iż obliuguje on Radę Miasta do rozpatrzenia zarzutu, ale nie zobowiązuje do jego uwzględnienia. Rada Miasta może odrzucić zarzut, naruszając interes prawny właściciela, jeżeli nie spowoduje to naruszenia prawa, a okoliczności faktyczne uzasadniają takie rozstrzygnięcie. Uznano więc, iż decyzją właściwą jest pozostawienie w odniesieniu do przedmiotowej działki ustaleń projektu planu określających sposób jej obsługi komunikacyjnej. Wskazano również,

iż zgodnie z przepisem art. 33 ustawy, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami prawo i sposób wykonywania własności nieruchomości. Rozważając zaś zasadność zarzutu Rada Miasta uznała, iż przyjęte rozwiązanie projektu planu jest zgodne z celem jego sporządzenia i służy ochronie i kształtowaniu ładu przestrzennego. Podniesiono również, iż zgodnie z przepisem art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem jest niemożliwe lub istotnie ograniczone wskutek uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, właściciel może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, wykupienia nieruchomości lub jej części lub zamiany na inną. Jeżeli wartość nieruchomości ulega w związku z tym obniżeniu, a właściciel zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał ze wskazanych wyżej uprawnień, może on żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na tę uchwałę, tj. na zawarte w niej w § 1 rozstrzygnięcie, wniosła [REDAKOWANE].

Wnosząc o stwierdzenie nieważności tej uchwały zarzucała jej, iż podjęta została z naruszeniem przepisów prawa materialnego, w szczególności przepisów art. 1 ust. 2 pkt 3 i 5 oraz art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym poprzez nieuwzględnienie zarzutów w zakresie zlikwidowania projektowanej drogi po działce nr 6/5 mimo, że: przebieg drogi po działce skarżącej ustalony jest wyłącznie w interesie nieruchomości sąsiednich zagospodarowanych wcześniej, a odstąpienie od realizacji projektu drogi nie pozbawia dojazdu do drogi publicznej innych nieruchomości; na działce Spółdzielni Mieszkaniowej zaprojektowana została w przeszłości droga łącząca ul. Kisielewskiego z ul. Mackiewicza; został dokonany podział działki należącej do spółdzielni z przeznaczeniem na cele drogowe. Uzasadniając swoje stanowisko, skarżąca podnosiła, iż władztwo planistyczne gminy podlega ustawowym ograniczeniom. W tym kontekście wskazywała ona, iż plan miejscowy musi być zgodny z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi zakres możliwości ingerowania w prawo własności. Skarżąca kwestionowała zasadność ustalenia, iż projekt układu komunikacyjnego na jej działce stanowi kompromis między sprzecznymi interesami właścicieli poszczególnych nieruchomości. W tym względzie skarżąca podkreślała, iż

zaskarżona uchwała w jej uzasadnieniu nie odwołuje się do żadnych argumentów, a zawarte w niej stanowisko nie jest poparte jakąkolwiek analizą zakładanego natężenia ruchu, wynikającą z zakładanej intensywności zabudowy. Podnosząc, iż projektowany układ komunikacyjny stanowi nadużycie planistycznych uprawnień gminy, wykorzystywanych w przekonaniu skarżącej wyłącznie w interesie sąsiednich już zagospodarowanych działek, aby zapewnić im obsługę komunikacyjną, co następuje z równoczesnym naruszeniem jej prawa własności, skarżąca podnosiła również zarzut naruszenia przepisów art. 40 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Miasta Lublina wnosił o oddalenie skargi, jako bezzasadnej, odwołując się do argumentacji zaprezentowanej w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Skarga jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie, a u podstaw decyzji Sądu w tym względzie, niezależnie od zarzutów formułowanych w skardze legły również inne nie mniej istotne motywy, dla których skargę uznać należało za uzasadnioną.

Kontrola zaskarżonej uchwały Rady Miasta Lublina, przeprowadzona zgodnie z zasadami wyrażonymi na gruncie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi prowadzi do wniosku, iż podjęta została ona z naruszeniem przepisów prawa, tj. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennych, co skutkowało stwierdzeniem jej nieważności. Ocena zaskarżonej uchwały, formułowanych w stosunku do niej zarzutów musi uwzględniać treść przepisu art. 134 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z nim, Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Przywołany przepis ma podstawowe znaczenie dla określenia zakresu kognicji Sądu. Prawem, a także obowiązkiem Sądu jest bowiem dokonanie oceny zgodności z prawem zaskarżonego rozstrzygnięcia (aktu) niezależnie od tego, czy dany konkretny zarzut został w skardze sformułowany. Oznacza to, iż Sąd nie jest związany i skrępowany sposobem sformułowania skargi, przywołanymi w niej argumentami, podnoszonymi wnioskami, zarzutami i żądaniami. Jest natomiast związany granicami sprawy, w której skarga została wniesiona. Tym samym granice



rozpoznania skargi są z jednej strony wyznaczone przez kryterium legalności działań administracji publicznej, z drugiej zaś przez całokształt tylko prawnych aspektów i tylko tego stosunku administracyjno prawnego, który został objęty treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia (aktu). Skarga ma więc wyłącznie walor niewiążącej informacji o wadliwości zaskarżonego aktu lub czynności, a właściwych czynników determinujących – w płaszczyźnie prawnej – zakres kognicji Sądu upatrywać należy w przesłance zaskarżania aktów i czynności (bezczynności) organów administracji. Jest nią kryterium zgodności z prawem spełniające w tej płaszczyźnie funkcje granic, w jakich następuje rozpoznanie skargi.

W świetle powyższego orzekając w granicach sprawy, Sąd doszedł do przekonania, iż jak należy zasadnie wnosić z lektury akt sprawy, w szczególności uzasadnienia zaskarżonej uchwały, iż zaskarżona uchwała Rady Miasta Lublina podjęta została z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

W przekonaniu Sądu, lektura akt sprawy, zwłaszcza zaś lektura treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały Rady Miasta Lublina daje podstawy ku temu, iżby wskazać na dwie kategorie zagadnień, które kwalifikowane być muszą, jako uchybienia skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały.

Po pierwsze, według Sądu, w pełni zasadnie należy podnieść, iż w toku toczącego się postępowania doszło do naruszenia przepisów regulujących tryb postępowania w sprawie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie w jakim regulują one kwestię aktywnego udziału w procesie realizacji procedury planistycznej podmiotów, których interes prawny lub uprawnienia zostają naruszone w związku z ustaleniami przyjętymi w projekcie planu miejscowego wyłożonym do publicznego wglądu - art. 18 ust. 2 pkt 5, 6 i 7 w związku z art. 24 ustawy. Wskazane przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym zawarte są w jej Rozdziale 2 „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego”. W związku z tym, skoro przepisy tegoż rozdziału regulują zasady i tryb oraz cel procedury planistycznej, to poza sporem jest również, iż w ramach tejże procedury, zważywszy w szczególności na konsekwencje prawne jej zrealizowania, muszą funkcjonować instytucje gwarantujące podmiotom wskazanym w ustawie prawo do korzystania z konkretnych instrumentów prawnych nakierowanych na ochronę naruszonych, ustaleniami projektu planu, interesów i uprawnień (art. 24 ustawy), czy też zorientowanych bardziej abstrakcyjnie (art. 23).

Uprawnienie do korzystania z nich, jak również w konsekwencji rozstrzygnięcie przez organy gminy w sprawie, której przedmiot determinowany jest wystąpieniem uprawnionego podmiotu, w tym również formą tegoż wystąpienia (zarzut lub protest) realizuje się w ramach jednego i tego samego postępowania, tj. postępowania planistycznego. Wskazane uprawnienia nie funkcjonują więc w żadnej próżni prawnej. Stanowiąc element postępowania planistycznego, stanowią również formę gwarantowania prawidłowości tego postępowania.

Jest to istotne w tym sensie, że wystąpienie z zarzutem przez podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostają naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie planu miejscowego, wyłożonym do publicznego wglądu, obliguje radę gminy do jego rozpatrzenia. W tym kontekście podkreślić należy, iż skoro „zarzut” jest skierowanym do właściwego organu gminy żądaniem poszanowania opartych na przepisach ustaw indywidualnych interesów lub uprawnień przysługujących wnoszącemu to żądanie, skonkretyzowanych na podstawie treści projektu planu miejscowego, wyłożonego do publicznego wglądu, to tym bardziej właśnie jego rozpatrzenie winno być dokonywane tylko i wyłącznie na podstawie merytorycznych kryteriów, prawnych i faktycznych. Motywy, racje i argumenty leżące u podstaw uwzględnienia bądź odrzucenia zarzutu, powinny być zawarte w uzasadnieniu uchwały rady gminy uwzględniającej bądź odrzucającej zarzut.

Przepis art. 24 ust. 3 ustawy stanowi normatywny wyraz tego obowiązku. Nakazuje bowiem, aby uzasadnienie to było równocześnie uzasadnieniem faktycznym i prawnym. Jest to istotne, zwłaszcza gdy zważyć, że przecież uzasadnienie faktyczne i prawne rozstrzygnięcia ma na celu wykazanie prawidłowości procesu myślowego, który doprowadził do ustalenia treści rozstrzygnięcia. W tym kontekście podkreślenia wymaga, iż uzasadnienie faktyczne podjętego rozstrzygnięcia, to nie tylko przytoczenie istotnych okoliczności faktycznych, które legły u jego podstaw, ale w szczególności ich umotywowana ocena, istotna w warstwie uzasadnienia faktycznego, zwłaszcza w warunkach działania organu administracji publicznej w ramach uznania administracyjnego lub, gdy przesłanką podejmowania rozstrzygnięcia są tzw. pojęcia nieostre (por. np. wyrok NSA z 10 lutego 1981 r. w sprawie sygn. akt SA 910/81; wyrok NSA z 8 września 1989 r. w sprawie sygn. akt II SA 398/98; wyrok NSA z 22 października 1981 r. w sprawie sygn. akt I SA 2147/81), zaś uzasadnienie prawne rozstrzygnięcia to wywód, celem którego jest wykazanie, że podjęte rozstrzygnięcie czyni zadość

warunkom poprawnego, logicznego procesu stosowania normy prawa materialnego w konkretnym stanie faktycznym; stanowi więc ono umotywowaną ocenę stanu faktycznego na podstawie konkretnego przepisu prawa wykazującą jednocześnie na związek między tą oceną, a treścią rozstrzygnięcia (por. wyrok NSA z 10 lipca 12985 r. w sprawie sygn. akt SA/Kr 579/85). Wskazane warunki, którym powinno czynić zadość, uzasadnienie faktyczne i prawne rozstrzygnięcia, w tym przypadku uchwały rady gminy, istotne są w kontekście funkcji realizowanych przez uzasadnienie. Stanowiąc element rozstrzygnięcia realizuje ono funkcje: prawnego obowiązku wykazania podstawy samego rozstrzygnięcia; kontroli jego trafności; perswazyjną w stosunku do jego adresata, jak również organów dokonujących jego kontroli.

Wobec tego, skoro poza sporem jest, iż ze swej istoty planowanie przestrzennego stanowi źródło konfliktu interesów, którego tłem jest kwestia określenia przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania – tj. z jednej strony, interesu publicznego, z drugiej zaś interesu jednostkowego, właścicieli nieruchomości zainteresowanych w nieskrępowanym korzystaniu z nieruchomości – to tym bardziej, gdy uznać, iż zarzut jest instrumentem jego rozwiązywania, zasadnie należy oczekiwać, że uzasadnienie uchwały podejmowanej w sprawie zarzutu, czynić będzie zadość normatywnemu wzorcowi (art. 24 ust. 3 ustawy) i realizować wyżej wskazane funkcje.

W przekonaniu Sądu, dokonując kontroli zaskarżonej uchwały Rady Miasta Lublina Nr 723/XXX/2005 z dnia 28 kwietnia 2005 r. podjętej w sprawie nieuwzględnienia zarzutu wniesionego przez skarżącą [REDAKTOWANE] do projektu planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina – część III – trzecie wyłożenia, stwierdzić zasadnie należy, iż nie czyni ono zadość przepisowi art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie w jakim obligeuje on radę gminy do faktycznego i prawnego uzasadnienia uchwały. Jakkolwiek oczywiście faktem jest, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały jest treściowo rozbudowane – liczy sobie ponad sześć stron – to jednak, według Sądu, nie sposób uznać, iżby tego rodzaju argument – kwantytatywny – miał decydujące znaczenie dla uznania, iż doszło do realizacji prawnego nakazu faktycznego i prawnego uzasadnienia zaskarżonej uchwały.

W tym względzie za trafne uznać należy zwłaszcza te argumenty skarżącej, w których odwołuje się ona do ogólności i kategoryczności ocen formułowanych w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały. Lektura uzasadnienia zaskarżonej Rady

Miasta Lublina, wskazuje na to, iż poczynając dopiero od jego czwartej, a w istocie rzeczy piątej strony, podjęta została próba refleksji nad treścią wniesionego zarzutu. W przekonaniu Sądu, nie jest to jednak refleksja czyniąca zadość wyżej wskazanym warunkom. Rozstrzygając w przedmiocie zasadności zarzutu skarżącej, Rada Miasta Lublina wskazuje między innymi na: „konieczność budowy i modernizacji podstawowego dla omawianego obszaru układu komunikacyjnego”; „rozwój przestrzenny miasta”; „wzrost ilości pojazdów”; „potrzebę zapewnienia poszczególnym miejskim jednostkom urbanistycznym sprawnej i płynnej obsługi komunikacyjnej”; „zburzenie koncepcji systemu połączeń komunikacyjnych dla tego rejonu i obniżenie w znacznym stopniu jakości obsługi komunikacyjnej poszczególnych działek i całego obszaru, na wypadek sugerowanego przez skarżącą zlikwidowania połączenia ul. Kisielewicza z ul. Mackiewicza lub znacznego zmniejszenia parametrów technicznych tego połączenia”. Niezależnie od tego, uzasadnienie to zawiera także argumentację odwołującą się do przepisu art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1993 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie w zakresie, w jakim motywuje stanowisko, w świetle którego „[...] ingerencja w obszar działki nr 22 jest niemożliwa, gdyż zlokalizowany tam budynek mieszkalny [...] generuje uwarunkowania, uniemożliwiające inny, niż zaprezentowany podczas trzeciego wyłożenia, sposób poprowadzenia przebiegu wschodniej części pasa ul Kisielewskiego”.

W przekonaniu Sądu, gdy skonfrontować kategorie, do których w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały odwołuje się Rada Miasta Lublina, z wyżej przywoływanymi normatywnymi warunkami poprawności uzasadnienia faktycznego i prawnego, należy uznać, iż nie czynią im one zadość. Są to bowiem kategorie ogólne, wieloznaczne, abstrakcyjne. Odwoływanie się do nich i posługiwanie się nimi, jako argumentami nieuwzględnienia zarzutu, w rozumieniu, jakie wyżej już tej instytucji zostało nadane, musi prowokować zupełnie naturalne w tych okolicznościach pytania o to: o jaką „konieczność” chodzi i z czego dokładnie ona wynika?; o jaki konkretnie „rozwój” chodzi?; w oparciu, o jaką konkretnie metodę ustalono, iż dojdzie do „wzrostu ilości pojazdów”?; w tym kontekście, o jaki w stosunku do już istniejącego „wzrost” chodzi?; w jakiej wartości ten „wzrost” się wyraża?; na czym konkretnie polegać miałyby „zburzenie koncepcji systemu

połączeń komunikacyjnych”?; zwłaszcza zaś „obniżenie w znacznym stopniu jakości obsługi komunikacyjnej”?; w tym kontekście zaś, jaka jest obecna jej „jakość”? i w czym dokładnie wyraża się negatywny wpływ innego rozwiązania powodującego jej obniżenie i to „znaczące”? Według Sądu, lektura uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie udziela odpowiedzi na te pytania, a wydaje się, że można byłoby mnożyć ich zdecydowanie więcej. Potwierdza to więc trafność wyżej formułowanego stanowiska, iż w analizowanym zakresie mamy do czynienia z argumentacją ogólną, odwołującą się do pojęć i kategorii nieostrych i wieloznacznych, tym samym nie czyniącą zadość wyżej wskazanym warunkom i zasadom, jakie winno spełniać uzasadnienie. W tym względzie zasadnie też należy podkreślić, iż nie realizuje ono wyżej wskazanych już funkcji, zwłaszcza prawnego obowiązku wykazania podstawy samego rozstrzygnięcia i perswazyjnej, tak w stosunku do jego adresata, jak i organów dokonujących kontroli wydanego rozstrzygnięcia. W przekonaniu Sądu, nie sposób więc, gdy odwołać się do wyżej wskazanych kategorii i pojęć zawartych w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, jak również ich konwencji, dokonać merytorycznej kontroli trafności rozstrzygnięcia zaprezentowanego w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – część III – trzecie wyłożenie. Argumentacja, od której w „warstwie faktycznej” odwołuje się Rada Miasta Lublina, uniemożliwia bowiem przeprowadzenie jej merytorycznej kontroli. W sferze tak istotnej i subtelnej, jak problematyka konstytucyjnie chronionego prawa własności oczekiwać bowiem należy zachowania szczególnego standardu działania, jak i argumentowania przyjmowanych w toku procedury planistycznej rozwiązań, odwołującego się chociażby do zasady proporcjonalności obciążeń, a w tym kontekście poszukiwania rozwiązań alternatywnych i relatywnie najmniej uciążliwych (por. np. wyrok NSA z 14 października 2003 r. w sprawie sygn. akt II SA/Lu 371/02), czy też w tym kontekście zasady braku prymatu interesu ogólnego nad interesem jednostkowym i nakazu należytego rozważania w związku z tym wszystkich wchodzących w grę interesów i należytego uzasadniania przyjmowanych rozwiązań i rozstrzygnięć (por. wyrok NSA z 17 czerwca 1996 r. w sprawie sygn. akt IV SA 578/96; wyrok NSA z 20 listopada 2003 r. w sprawie sygn. akt SA/Bd 2037/03), jak również ściśle związanej z wyżej przywołaną zasadą, zasady zrównoważonego wzrostu, wynikającej z przepisu art. 1 ust. 1 ustawy, w świetle której chodzi o rozwój, który ma na względzie wszystkie aspekty życia człowieka, co obliuguje do tego, iżby rozpatrując zarzut skonfrontować interes indywidualny z interesem przemawiającym

za ustaleniami przyjętymi w projekcie planu zagospodarowania przestrzennego i w rezultacie w należyty i staranny sposób przyjmowane rozstrzygnięcie uzasadnić, również w aspekcie i kontekście przepisu art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy zagospodarowaniu przestrzennym. Według Sądu, lektura uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie daje podstaw do przyjęcia, iżby tego rodzaju refleksja była przeprowadzona.

Również w warstwie uzasadnienia prawnego, zaskarżona uchwała nie czyni zadość wyżej wskazanym zasadom i warunkom. Odwołanie do argumentu, w postaci przepisów art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1993 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, z pominięciem: równoczesnego przywołania ich treści; ich wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej, zwłaszcza zaś w tym kontekście jej rezultatu; jasnego kontekstu faktycznego uzasadniającego odwołanie się do tych właśnie przepisów, jako adekwatnych w zakresie ustalanych na ich podstawie konsekwencji prawnych, czyni ten zabieg ułomnym. W tym względzie bowiem ponownie podkreślić należy, iż nie realizuje on wyżej przywoływanych już funkcji uzasadnienia prawnego rozstrzygnięcia. Warto w tym miejscu odnotować, iż w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 czerwca 2005 r. w sprawie sygn. akt II SA/Lu 57/05 kwestia ta była już poddana ocenie i analizie. Skład orzekający Sądu w pełni je afirmuje. W tej mierze ponownie więc należy wskazać, iż odwołanie się do tych przepisów w kontekście twierdzenia, że „[...] ingerencja w obszar działki nr 22 jest niemożliwa, gdyż zlokalizowany tam budynek mieszkalny [...] generuje uwarunkowania, uniemożliwiające inny, niż zaprezentowany podczas trzeciego wyłożenia, sposób poprowadzenia przebiegu wschodniej części pasa ul. Kisielewskiego” jest w dalszym ciągu lakoniczne i tym samym dowolne, zwłaszcza gdy zważyć na wyżej przywołaną konwencję, jaką posłużono się w warstwie faktycznej uzasadnienia zaskarżonej uchwały – pojęcia i kategorie ogólne, nieostre, abstrakcyjne, nieprecyzyjne, tym samym niepewne, w zakresie, w jakim wskazywać mają na konkretne fakty, u podstaw których legły rozwiązania proponowane w projekcie planu miejscowego. Nie sposób więc ich zweryfikować. W dalszym ciągu bowiem, w oparciu o tego rodzaju twierdzenia prezentowane w uzasadnieniu faktycznym i prawnym zaskarżonej uchwały nie sposób wnioskować o merytorycznej

trafności, czy też zwłaszcza poprawności rozwiązań projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

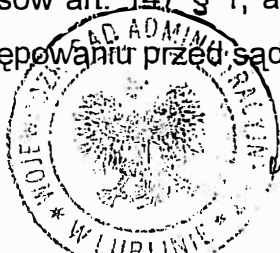
Według Sądu, odwoływanie się do przepisów art. 2 ust. 1, art. 10 ust. 1, czy też art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie może sanować wyżej wskazanych ułomności, tym bardziej przecież, że przepisy te nie pozostają w związku z istotą zagadnienia w sprawie niniejszej. Remedium na nie jest również odwołanie się w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy i wywodzonego z niej tzw. władztwa planistycznego gminy. Poza sporem jest bowiem, że władztwo to nie jest nieograniczone. Ograniczenia te realizują się bowiem w wielu wymiarach, proceduralnym, gdy zważyć na zasady i tok postępowania w sprawach z zakresu realizacji polityki przestrzennej - procedury planistycznej - (art. 6 i 18 ustawy), jak również zasadę wyrażającą się w konstytucyjnym nakazie stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw, a także materialnym, gdy odwołać się chociażby do przepisów art. 1 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Stąd też w pełni zasadnie uznać należy, za utrwaloną linią orzecznictwa sądowego, iż wadliwe są nie tylko te ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa, ale również i te, które wynikają z ewentualnego nadużycia uprawnień przysługujących gminie, co polegać może również w naruszeniu zasady proporcjonalności. W związku z tym podkreślić należy, iż realizacja uprawnień gminy wynikających z jej władztwa planistycznego może być uznana za prawidłową tylko i wyłącznie pod warunkiem, że rada uprawnienia te realizuje racjonalnie, wybierając optymalne rozwiązania i należycie wykazując ich racjonalność w uzasadnieniu podejmowanych rozstrzygnięć.

Po drugie wskazać również należy na kwestię następującą. Gdy skonfrontować datę III wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu miejscowego – 28 grudnia 2004 r. – 18 stycznia 2005 r. – datę rozpatrzenia przez Prezydenta Miasta Lublina wniesionego przez skarżącą zarzutu – 1 marca 2005 r. – datę podjęcia przez Radę Miasta Lublina zaskarżonej uchwały w przedmiocie nieuwzględnienia wniesionego zarzutu – 28 kwietnia 2005 r. – z datą wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w sprawie sygn. akt II SA/Lu 57/05 w sprawie skargi na uchwałę Rady Miasta Lublina z dnia 14 października 2004 r. podjętą w przedmiocie zarzutów zgłoszonych do projektu planu zagospodarowania przestrzennego (II wyłożenie) - 7 czerwca 2005 r. – zwrócić należy uwagę na to, iż zanim jeszcze doszło do rozpoznania w trybie kontroli

sądowoadministracyjnej skargi na uchwałę Rady Miasta Lublina z dnia 14 października 2004 r. odrzucającą w części wniesione zarzuty, organ gminy w trybie procedury planistycznej prowadził postępowanie w sprawie rodzajowo tożsamej, tj. prowadził ustalenia w przedmiocie projektowanego biegu ul. Kisielewskiego z wykorzystaniem na ten cel działki nr 6/5 stanowiącej własność skarżącej, podejmując w ich konsekwencji zaskarżoną uchwałę - jak się przy tym okazuje, ustalenia, oceny i wnioski Sądu w wyżej wskazanej sprawie, w zakresie odnoszącym się do kwestii biegu ul. Kisielewskiego, zachowują wciąż swoją aktualność również w sprawie niniejszej. W przekonaniu Sądu, wskazana praktyka postępowania organu gminy musi być uznana za wadliwą. Wadliwość tejże uchwały wyraża się bowiem w tym, iż podjęta ona została w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - III wyłożenie - przez rozpoznaniem przez sąd administracyjny skargi na uchwałę rady gminy o odrzuceniu zarzutu do projektu planu zagospodarowania przestrzennego – II wyłożenie – w sytuacji, gdy przedmiot tego wyłożenia był tożsamy – planowany przebieg drogi ul. Kisielewskiego (por. w tym względzie wyrok NSA z 1 kwietnia 1999 r. w sprawie sygn. akt II SA/Gd 1627/98, ONSA 2000, nr 4, poz. 144, który zdaniem Sądu zachowuje swoją aktualność w sprawie niniejszej).

Przywołane okoliczności, ich ocena i wnioski z niej wyływające, według Sądu, uzasadniają więc stanowisko, iż wskazane naruszenia prawa, zwłaszcza zaś przepisu art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym nakazywały stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały. Zaskarżona uchwała i jej uzasadnienie faktyczne i prawne, nie przekonują bowiem, że planowane rozwiązanie odnoszące się do przebiegu ul. Kisielewskiego i zajęcia w tym celu części nieruchomości skarżącej jest zasadne. Z racji wyżej wskazanych wadliwości, nie sposób bowiem dokonać merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały. Umożliwi ją bowiem tylko i wyłącznie szczegółowe, konkretne, wolne od posługiwania się ogólnymi, nieostrymi, abstrakcyjnymi, tym samym dowolnymi kategoriami i pojęciami, uzasadnienie faktyczne i prawne czyniące zadość wyżej wskazanym zasadom i warunkom. Tym samym umożliwi ono również ocenę zasadności pozostałych zarzutów podnoszonych w skardze.

Wobec powyższego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie na podstawie przepisów art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

M. Boniatowski - Furula