

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 lutego 2005 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Ewa Ibrom (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia NSA Maciej Kierek, Asesor WSA Bogusław Wiśniewski
Protokolant	Referent Agnieszka Kocot

po rozpoznaniu w dniu 17 lutego 2005 r.

sprawy ze skargi [REDACTED]

na uchwałę Rady Miasta Lublina

z dnia 14 października 2004 r. Nr 510/XXIII/2004

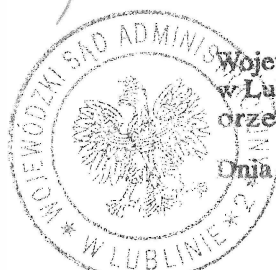
w przedmiocie zarzutów do projektu planu miejscowego

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
- II. zasądza od Gminy Lublin na rzecz [REDACTED] kwotę 555 (pięćset pięćdziesiąt pięć) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



podpisy
sędziów

[Signature]



Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Lublinie stwierdza, że niniejsze
orzeczenie jest prawomocne

Dnia 25.04.2005 r.

sędzia

[Signature]

UZASADNIENIE

W dniu 14 października 2004 r. Rada Miasta Lublina podjęła uchwałę Nr 510/XXIII/2004 w sprawie rozpatrzenia zarzutu [REDAKCYJNE] wniesionego w dniu 25 maja 2004 r. w wyniku ponownego wyłożenia projektu zmian planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina, obejmującego północny obszar miasta, oznaczony jako część trzecia.

W uchwale tej Rada Miasta nie uwzględniła zarzutu [REDAKCYJNE], dotyczącego ustaleń projektu planu dla nieruchomości nr 27/4 i 27/7, położonych w rejonie ul. [REDAKCYJNE] w Lublinie.

W uzasadnieniu uchwały Rada wskazała, że w dniu 21 listopada 1996 r. podjęta została uchwała w sprawie przystąpienia do zmiany planów zagospodarowania przestrzennego, obowiązujących na terenie Lublina. Zgodnie z wymogami określonymi w przepisie art. 18 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym przeprowadzona została procedura formalno-prawna poprzedzająca wyłożenie do publicznego wglądu projektu zmiany planu. W dniach od 11 marca 2002 r. do 2 kwietnia 2002 r. projekt zmiany planów, część trzecia wyłożony był do publicznego wglądu. Po zebraniu i rozpatrzeniu protestów i zarzutów oraz w wyniku uwzględnienia części z nich dokonane zostały korekty w projekcie zmian planu. Następnie, po ponownie przeprowadzonej procedurze formalno-prawnej, projekt zmian wyłożony był do publicznego wglądu w dniach 26 kwietnia 2004 – 17 maja 2004 r. [REDAKCYJNE] składała jako właścicielka działek o numerach ewidencyjnych 27/4 i 27/7 wnioski dotyczące ustaleń obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego, nie złożyła natomiast zastrzeżeń pod adresem projektu zmian, wyłożonego po raz pierwszy. W zarzucie wniesionym do projektu zmian, wyłożonego po raz drugi, [REDAKCYJNE] domaga się likwidacji dojazdu od ulicy [REDAKCYJNE] przez jej nieruchomość.

W ocenie Rady zarzut ten nie zasługiwał na uwzględnienie z następujących powodów: w miejscowym ogólnym planie zagospodarowania przestrzennego,

zatwierdzonym uchwałą z dnia 30 grudnia 1986 r. nieruchomość skarżącej położona była na terenach usługowo-przemysłowych, natomiast w planie szczegółowym z dnia 8 grudnia 1994 r. nieruchomość ta przeznaczona została częściowo pod pas drogowy drogi lokalnej oznaczonej symbolem 028 KL, częściowo pod pas drogowy drogi dojazdowej oznaczonej symbolem 032 KD, a także pod teren urządzeń elektroenergetycznych (34 EE). W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina teren, na którym znajduje się nieruchomość skarżącej określony jest jako teren aktywizacji gospodarczej i koncentracji miejsc pracy. W wyłożonym po raz pierwszy projekcie zmian uwzględniono wnioski skarżącej i zlikwidowano drogę 032 KD oraz stację transformatorową 34 EE. Likwidacja drogi 032 KD została zakwestionowana przez właścicieli działki nr 26/2, którzy wnieśli zarzuty do projektu zmian wyłożonego po raz pierwszy, podnosząc, że likwidacja drogi uniemożliwi im kontynuowanie działalności gospodarczej na ich nieruchomości (działki nr 26/2 i 27/6) oraz przez właściciela działki nr 25/4, który również nie zgodził się na likwidację drogi nr 032 KD z uwagi na konieczność dojazdu do jego działki pojazdami o dużej ładowności. W tej sytuacji w wyłożonym po raz drugi projekcie zmian planu przywrócono drogę po nieruchomości [REDAKTOWANE] w celu zapewnienia właściwej obsługi komunikacyjnej terenów przeznaczonych na prowadzenie działalności gospodarczej. W ocenie Rady rozwiązanie zaproponowane w ponownie wyłożonym projekcie zmian planu „najmniej ingeruje we własność i najmniej dezintegruje działkę nr 27/7” przez ulokowanie drogi wzdłuż zachodniej granicy działki, co pozwala na swobodne korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób, albo zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie. Ustalenia projektu dotyczą wprowadzenia interesów właścicieli nieruchomości, po których ma przebiegać droga, lecz nie naruszają norm prawa materialnego, ponieważ ustalenie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania należy do zadań własnych gminy, ponadto gmina jest uprawniona do ustalenia linii rozgraniczających ulice, place i drogi publiczne oraz do ustalenia terenów przeznaczonych do realizacji celów publicznych. Projektując przebieg omawianej drogi wzięto pod uwagę politykę Gminy, określoną w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, dotychczas obowiązujące ustalenia planistyczne, „potrzeby zaistniałe w zakresie istniejącego zagospodarowania tych terenów”, a także fakt zamknięcia dostępu do Al. Spółdzielczości Pracy.

W końcowej części uzasadnienia uchwały Rada stwierdziła, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może ograniczać wykonywanie prawa własności, które jest prawem fundamentalnym, ale nie jest prawem niewzruszalnym. Zdaniem Rady odrzucając zarzut działała ona zgodnie z prawem i nie nadużyła uprawnień, przysługujących jej na podstawie art. 4 ust.1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

Na uchwałę tę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wniosła [REDAKOWANE], zaskarżając ją w całości i domagając się stwierdzenia jej nieważności. Skarżąca zarzuciła naruszenie prawa materialnego: art. 1 ust. 2 pkt 5 oraz art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym poprzez zaprojektowanie zmian, które uwzględniają jedynie interesy właścicieli nieruchomości sąsiednich kosztem nieruchomości skarżącej, art. 1 ust.2 pkt 3 ustawy przez naruszenie wymagań ochrony środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, art. 40 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska przez zaniechanie sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko, art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez przeznaczenie użytków rolnych klasy I-III na cele nierolnicze bez wymaganej zgody Ministra Rolnictwa.

W uzasadnieniu skargi skarżąca podniosła, że zaprojektowany układ komunikacyjny stanowi ewidentne nadużycie uprawnień Gminy, ponieważ droga ta służyć ma wyłącznie właścicielom jednej nieruchomości, tj. właścicielom przylegających do siebie działek nr 26/2 i 27/6. Przytaczane w uzasadnieniu uchwały argumenty są ogólnikowe, co nie pozwala na polemikę z przyjętym rozwiązaniem. Ponadto rozwiązanie to jest bardzo drogie, pomija całkowicie walory ekonomiczne przestrzeni oraz prawo własności skarżącej, a przede wszystkim fakt, że już w 1998 r. Gmina przystąpiła do realizacji drogi na osi północ – południe według przebiegu ustalonego w starym planie. Zaprojektowanie obecnie nowej drogi w odległości kilkudziesięciu metrów od wydzielonej pod drogę działki nr 6/1 musi być uznane za całkowitą dowolność, wykraczającą rażąco poza władztwo planistyczne Gminy.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta wniosła o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

Stosownie do przepisu art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz.717 ze zmianami) do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. W rozpoznawanej sprawie przystąpiono do zmiany planu i dokonano zawiadomienia o terminie wyłożenia projektu zmiany planu przed wejściem w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r., tj. przed dniem 11 lipca 2003 r. Zastosowanie mieć będzie zatem ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz.139 z późn. zmianami).

Przepis art. 1 ust. 1 tej ustawy stanowi, że określa ona zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania, przyjmując rozwój zrównoważony jako podstawę tych działań, a także określa zasady i tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w tych sprawach.

Ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 2 ust. 1 ustawy) należy do zadań własnych gminy (art. 4 ust. 1).

Wynikające z przepisu art. 4 ust. 1 uprawnienia gminy określane są mianem władztwa planistycznego. Władztwo to nie oznacza jednak, że gmina posiada pełną swobodę w kształtowaniu zasad zagospodarowania terenu. Swoboda ta jest bowiem ograniczona przepisami ustawy o planowaniu przestrzennym niejako podwójnie, a mianowicie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest uchwalany w wyniku przeprowadzenia określonej przepisami tej ustawy wysoce sformalizowanej procedury (art. 6 i 18 ustawy), a ponadto treść planu zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego, powinna odpowiadać wymaganiom określonym w przepisach prawa (materialnego). Ustalając przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w planach zagospodarowania przestrzennego gmina ma obowiązek uwzględnienia w niezbędnym zakresie

i wyważenia zarówno celów i zadań publicznych (ponadlokalnych i lokalnych), jak i interesów indywidualnych (zwłaszcza prawnie chronionych). Natomiast przepis art. 1 ust. 2 ustawy nakazuje uwzględnianie w zagospodarowaniu przestrzennym w szczególności:

- 1) wymagań ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury,
- 2) walorów architektonicznych i krajobrazowych,
- 3) wymagań ochrony środowiska przyrodniczego, zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także wymagań osób niepełnosprawnych,
- 4) wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury,
- 5) walorów ekonomicznych przestrzeni i prawa własności,
- 6) potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa.

Obowiązek uwzględniania przez gminę powyższych wymagań w sytuacji, gdy są one zawarte w przepisach ustaw szczególnych, jest w istocie obowiązkiem przestrzegania tych przepisów, a zatem nie jest to kwestia pozostawiona uznaniu organów gminy. Zasadę tę potwierdza przepis art. 2 ust. 1 ustawy, który stanowi, że ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że treść planu miejscowego, wyrażonego w uchwale gminy, powinna być zgodna z przepisami ustaw.

Ocena zgodności z prawem tych uchwał gminy przez Sąd nie może ograniczać się do kontroli jedynie zgodności z prawem procedury stanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz powinna obejmować także kontrolę zgodności treści planu miejscowego z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, w tym ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i ustaw szczególnych. Sąd nie może ograniczyć zakresu kontroli zgodności z prawem uchwały rady gminy w przedmiocie planu zagospodarowania przestrzennego do zgodności z przepisami określającymi procedurę stanowienia planu (przepisami postępowania), lecz powinien również ocenić zgodność uchwały z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa (materialnego). W orzecznictwie Naczelnego Sadu Administracyjnego utrwalony jest też pogląd, że uprawnienia gminy do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu nie mogą być nadużywane. Za prawnie wadliwe uznaje się nie tylko te ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem ewentualnego

nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Sąd kontroluje zatem nie tylko zgodność działań planistycznych gminy z prawem, ale także to, czy gmina nie nadużywa przysługującego jej władztwa w tym zakresie.

Powyższe stwierdzenia odnoszą się nie tylko do uchwał rad gmin ustanawiających miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, lecz także do uchwał rad gmin odrzucających zarzuty do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub projektów zmian tych planów.

Zarzut może wnieść każdy, którego interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone przez ustalenie przyjęte w projekcie planu lub projekcie zmiany planu (art. 24 ust. 1 ustawy).

W art. 24 ust. 3 ustawy nałożony został na radę gminy obowiązek zawarcia w uchwale rozstrzygającej zarzut uzasadnienia faktycznego i prawnego. Obowiązek ten jest szczególnie istotny w przypadku odrzucenia zarzutu. Wymóg uzasadnienia uchwały ma na celu zapewnienie z jednej strony skuteczności ochrony praw podmiotowych właścicieli nieruchomości, którzy mają prawo poznać argumentację leżącą u podstaw odrzucenia ich zarzutów, a z drugiej umożliwić ocenę zgodności z prawem rozstrzygnięcia, której dokonuje Sąd (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie OSK 151/04, nie publ.). Uzasadnienie uchwały rozstrzygającej o zarzutach powinno wskazywać, dlaczego dokonany został wybór określonego wariantu planu, jakie argumenty przemawiają za tym wyborem, czy jest to wybór optymalny, uwzględniający interesy osób trzecich. Gmina musi wskazać przesłanki, jakimi się kierowała, przyjmując dane rozwiązanie planistyczne, a w przypadku odrzucenia zarzutu wskazać powody, dla których nie mogą być uwzględnione propozycje zawarte w zarzucie. Dopiero tak przedstawiona argumentacja pozwala na ocenę, czy nie doszło do przekroczenia granic władztwa planistycznego.

W rozpoznawanej sprawie uzasadnienie uchwały, aczkolwiek obszerne, nie odpowiada wymogom przepisu art. 24 ust. 3 ustawy, w szczególności Rada Gminy nie wskazała przesłanek, jakimi kierowała się wybierając kwestionowane w zarzucie rozwiązanie przeprowadzenia przez nieruchomość skarżącej drogi. Sprzeciwiając się wytyczeniu przez jej nieruchomość drogi skarżąca podniosła, że na przeznaczonym na ten cel gruncie znajduje się istniejące od 66 lat gospodarstwo rolne, a droga została zaprojektowana w ten sposób, że tworzy trzy olbrzymie łuki, co spowoduje wyłączenie z zagospodarowania prawie 60 arów. Ponadto zarzuciła, że droga ta ma

służyć jednej tylko nieruchomości, obejmującej działki nr 26/2 i 27/6, nie jest natomiast niezbędna pozostałym nieruchomościom. Tymczasem, w uzasadnieniu uchwały Rady z dnia 14 października 2004 r., mocą której odrzucony został zarzut skarżącej, brak jest jakiegokolwiek nawiązania i ustosunkowania się do wskazanych w uzasadnieniu tego zarzutu konkretnych okoliczności faktycznych, brak też odpowiedzi na pytanie, dlaczego wybrano takie właśnie rozwiązanie planistyczne. Uzasadnienie powyższej uchwały ogranicza się jedynie ogólnikowych stwierdzeń o potrzebie „przywrócenia drogi o parametrach dających możliwość zapewnienia właściwej obsługi komunikacyjnej terenów przeznaczonych na prowadzenie działalności gospodarczej”, odwołuje się do bliżej nieokreślonych „potrzeb w zakresie istniejącego zagospodarowania tych terenów”, nie wyjaśnia jednak, czy rzeczywiście droga równoległa do Al. Spółdzielczości Pracy jest niezbędna w sytuacji, gdy istnieją ulice Nasutowska i Dłotlice, dlaczego droga przebiegać powinna właśnie przez nieruchomość skarżącej i dlaczego musi mieć na tak krótkim odcinku trzy zakręty. Nie sposób nie zauważyć, że pozostałe projektowane drogi są drogami o prostym przebiegu. Zaprojektowanie drogi o kilku zakrętach wymagało wskazania przyczyn takiego stanu rzeczy, czy to natury technicznej, czy też wynikających z naturalnego ukształtowania terenu, zwłaszcza, że skarżąca zarzuca iż jest to wynikiem zaprojektowania drogi jako drogi dojazdowej do jednej tylko nieruchomości. Uzasadnienie zaskarżonej uchwały kwestii tych w ogóle nie rozważa.

W tej sytuacji, należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała nie czyni zadość wymaganiu ustawowemu określonymu w art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem w istocie nie zawiera ona niezbędnego uzasadnienia faktycznego i prawnego rozstrzygnięcia o odrzuceniu tego zarzutu. Wbrew bowiem pogładowi prawnemu wyrażonemu w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały to, że w rozpoznawanej sprawie organy gminy podejmowały swe działania w ramach przyznanych im kompetencji w zakresie planowania przestrzennego oraz to, że w sensie ściśle formalnym nie naruszyły w tym względzie procedury planowania określonej w art. 18 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (chodzi w tym zakresie o tzw. praworządność formalną), nie przesądza jeszcze o legalności ich działania, w sytuacji, gdy w konsekwencji niewłaściwego sporządzenia uzasadnienia uchwały, które nie odpowiada wymaganiom określonym w art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, skarżąca faktycznie pozbawiona została

możliwości rzeczywistego skorzystania z gwarantowanej jej ustawowo ochrony interesów prawnych.

Skarżąca zarzuciła również, że projektowana zmiana planu narusza jej prawo własności. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 stycznia 2002 r. (III RN 192/00, opubl. w OSNP 2002, z.15, poz. 346) naruszenie projektem planu zagospodarowania przestrzennego prawa własności polega na tym, że projekt ten, a w konsekwencji odrzucenia zarzutu – plan zagospodarowania przestrzennego sprzecznie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego "wpływa na ukształtowanie sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości" (art. 33 ustawy). Przy ocenie, czy uchwała rady gminy odrzucająca zarzut do projektu planu miejscowego narusza interes prawny lub uprawnienie właściciela nieruchomości gruntowej należy odróżniać zgodne z prawem i zasadą proporcjonalności postanowienia projektu ograniczające prawo własności tej nieruchomości 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. Trzeba mieć bowiem na uwadze przepisy Konstytucji chroniące prawo własności, w tym przepis art. 64 ust. 3, z którego wynika, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty własności. Również i w tym zakresie uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie odpowiada wymogom przepisu art. 24 ust. 3.

Stwierdzenie naruszenia przepisu art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. powoduje konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

Prawidłowe uzasadnienie uchwały pozwoli na ocenę zasadności wszystkich zarzutów skarżącej, w szczególności zaś na ocenę szczegółowo uzasadnionego w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zarzutu naruszenia przepisu art. 1 ust. 2 pkt 3 i 5 ustawy. Rada powinna też odnieść się do zarzutu, że Gmina podjęła już kilka lat temu czynności mające na celu realizację drogi, przebiegającej w pobliżu drogi obecnie projektowanej.

Z tych wszystkich względów i na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (D.z. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł, jak w sentencji. O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 i 205 § 2 ustawy

w związku z § 18 ust. 1 pkt 1 litera „c” rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1348 ze zmianami).

/w/



Na oryginalny wnieśli podpis
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Sekretarz.....*[signature]*.....