

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 stycznia 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Leszek Leszczyński
Sędziowie	Sędzia NSA Krystyna Sidor (sprawozdawca)
	Sędzia WSA Ewa Ibrom
Protokolant	Starszy referent Beata Basak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 grudnia 2005 r.  
sprawy ze skargi [REDAKTED]  
na uchwałę Rady Miasta Lublin  
z dnia 28 kwietnia 2005 r. Nr 724/XXX/2005  
w przedmiocie zarzutu do projektu planu zagospodarowania przestrzennego

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
- II. zasądza od Rady Miasta Lublin na rzecz [REDAKTED] kwotę 600 (sześćset ) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



za oryginał właściwe podpisy  
za zgodność z oryginałem stwierdzam

Sekretarz... *Barań* .....



Niniejsze orzeczenie jest prawomocne

z dnia 10.03.2006 r.

z dnia 15.03.2006 r.

Sekretarz

STARSZY INSPEKTOR SĄDOWY

*Elżbieta Czarnecka*  
Elżbieta Czarnecka

## UZASADNIENIE

Rada Miasta Lublina podjęła w dniu 28 kwietnia 2005 r. uchwałę Nr 724/XXX/2005 w sprawie rozpatrzenia zarzutu [REDAKTOWANO] wniesionego w dniu 29 stycznia 2005 r. do projektu planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina – obszar północny – część III – trzecie wyłożenie. .

W uchwale nie uwzględniono zarzutu [REDAKTOWANO] dotyczącego ustaleń projektu planu dla działek Nr 31/16 i Nr 31/17 położonych przy Al. Spółdzielczości Pracy 68 w Lublinie. Przedmiotem zarzutu było kwestionowanie przeznaczenia działek pod tereny aktywności gospodarczej z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod różnego rodzaju działalność produkcyjno-wytwórczą i składowo-magazynową (AG) , a także kwestionowanie sposobu obsługi komunikacyjnej ww. terenu wykluczającego bezpośredni dojazd do działek od strony ulicy Al. Spółdzielczości Pracy bądź od projektowanej ul. Do Dysa.

W uzasadnieniu uchwały w szczególny sposób opisano postępowanie związane z opracowywaniem zmiany planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina podjęte na podstawie uchwały Rady z dnia 21 listopada 1996 r. Kolejne projekty zmiany planu wykładane były do publicznego wglądu w dniach od 11 marca 2002 r. do 2 kwietnia 2002 r. ; od 26 kwietnia 2004 r. do 17 maja 2004 r. oraz od 28 grudnia 2004 r. do 18 stycznia 2005 r.

W odniesieniu do działek będących przedmiotem zaskarżonej uchwały [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] złożyła zarzut po drugim wyłożeniu planu i zarzut ten, zdaniem organu, został uwzględniony, czemu dano wyraz w trzecim wyłożeniu planu.

W dniu 29 stycznia 2005 r. [REDAKTOWANO] zakwestionowała ustalenia planu dotyczące działek Nr 31/16 i 31/17, których jest współwłaścicielką – wnosząc zarzut.

W ocenie Rady zarzut ten nie zasługiwał na uwzględnienie, bowiem:

- po pierwsze – kwestia przeznaczenia terenów była rozważana wyłącznie przy pierwszym wyłożeniu planu do publicznego wglądu, kiedy to jedynie znormalizowano zapisy w obszarze całego miasta określając dawne tereny III D 5 PSB przeznaczone pod wielofunkcyjną strefę obsługi technicznej i komunalnej oraz

produkcji i usług – jako „tereny aktywności gospodarczej, z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod różnego rodzaju działalność produkcyjno-wytwórczą i składowo-magazynową (AG),

- po drugie – w odniesieniu do działek stanowiących własność [REDAKTOWANO] (nr 31/16 i Nr 31/17) przy kolejnych wyłożeniach planu rozważano korekty układu komunikacyjnego będące konsekwencją likwidacji wprowadzonego w pierwszym wyłożeniu planu - dojazdu po działce Nr 31/15. W trzecim wyłożeniu planu, dojazd ten przeprowadzono przez obszar działki Nr 31/11. Takie rozwiązanie - zdaniem Rady - zgodne jest z przepisami obowiązującego prawa – w tym rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. W świetle powyższych przepisów – proponowany przez [REDAKTOWANO] dojazd do działek Nr 31/16 i Nr 31/17 bezpośrednim zjazdem od strony ulic Al. Spółdzielczości Pracy bądź ulicy Do Dysa – będących drogami głównymi ruchu przyspieszonego - jest niedopuszczalny.

Zdaniem Rady, przyjęte rozwiązanie projektu planu jest zgodne z celem jego sporządzenia i służy ochronie i kształtowaniu ładu przestrzennego i krajobrazu.

Skargę na uchwałę złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie [REDAKTOWANO], która wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie nieuwzględnienia zarzutu dotyczącego ustaleń projektu planu w przedmiocie obsługi komunikacyjnej działek Nr 31/16 i 31/17.

Zdaniem skarżącej, uchwałę wydano z naruszeniem art. 1 ust. 2 pkt 5 oraz art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż niezaprojektowanie bezpośrednich zjazdów na działkę z Alei Spółdzielczości Pracy bądź drogi Do Dysa, przekreśla możliwość wykorzystania działek w sposób dotychczasowy. Zwróciła uwagę, że wbrew zawartym w uzasadnieniu uchwały twierdzeniom o braku możliwości projektowania zjazdów – pozostawiono zjazdy z ulicy Al. Spółdzielczości Pracy nie tylko w obrębie skrzyżowań.

Skarżąca uważa, iż taki sposób projektowania planu narusza konstytucyjną zasadę równości.

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna,

Przede wszystkim należy stwierdzić, że Sąd podziela zawarte w uzasadnieniu uchwały obszerne rozważania dotyczące podstawy prawnej przeprowadzania zmiany planu zagospodarowania przestrzennego oraz uprawnień gminy do orzekania w tym przedmiocie.

Przedstawiony materiał dowodowy pozwala nadto zauważyć, iż procedura stanowienia planu została zachowana przez uprawniony organ.

Dokonując oceny zaskarżonej uchwały w zakresie pozostawania jej w zgodności z przepisami prawa nie można jednak pominąć kwestii ewentualnego nadużywania przez gminę uprawnień do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu.

Przedmiotem zaskarżonej uchwały jest odrzucenie zarzutu do projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wnosząca zarzut współwłaścicielka objętej zmianą planu nieruchomości wywodzi, iż zaprojektowana zmiana narusza jej prawo własności przez pozbawienie istniejącego dotychczas od ul. Al. Spółdzielczości Pracy, stosownego dojazdu do działek mimo, iż takie dojazdy (zjazdy) zostały zachowane a nawet utworzono nowe - na nieruchomościach sąsiednich.

W art. 24 ust. 3 cytowanej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, 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 uprawnionych (właścicieli gruntów). Gmina musi dokładnie wskazać przesłanki,

jakimi się kierowała, przyjmując określone 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 dojazdu do działek skarżącej od strony nie istniejącej drogi (ul. Bursaki) i poprzez działkę sąsiednią (Nr 31/11).

Sprzeciwiając się takiemu rozwiązaniu dojazdu skarżąca podnosi argument o zachowaniu dojazdów do innych nieruchomości od strony ul. Al. Spółdzielczości Pracy i możliwości urządzenia takiego dojazdu od ulicy Do Dysa.

Tymczasem w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały brak jest zupełnie odniesienia się do kwestii zachowania dojazdów do sąsiednich działek od strony ulicy Aleja Spółdzielczości Pracy, a zawarta w zarzucie propozycja dojazdu jest odrzucona przez organ jako wyłączona na podstawie § 9 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Jednakże dokładna analiza cytowanego przepisu prowadzi do wniosku o dopuszczalności stosowania zjazdów na drogach klasy GP. W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały nie rozważono czy taki wyjątkowy przypadek nie zachodzi w niniejszej sprawie.

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.

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.) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł, jak w sentencji. O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 i 205 § 2 cytowanej ustawy.

