

Wyrok z dnia 18 stycznia 2002 r.

III RN 192/00

Rada gminy, rozpatrując zarzuty do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest obowiązana ocenić nie tylko zgodność tego projektu z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, lecz także ustalić, czy zarazem nie narusza interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego zarzuty.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 18 stycznia 2002 r. sprawy ze skargi Teresy B. na uchwałę Rady Miejskiej w B. z dnia 1 lutego 1999 r. [...] w przedmiocie odrzucenia zarzutu do projektu planu zagospodarowania przestrzennego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 20 kwietnia 2000 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Lublinie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e n i e

Rada Miejska w B. uchwałą [...] z dnia 1 lutego 1999 r. podjętą na podstawie art.18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), art. 18 ust. 2 pkt 7 i 8 oraz art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm.) odrzuciła zarzut Teresy B. do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenów miasta B. leżących pomiędzy ul. L. i W. po zachodniej stronie rzeki B.L., opracowanego zgodnie z uchwałą [...] Rady Miejskiej w B. z dnia 30 października 1996 r.

W uzasadnieniu tej części uchwały podniesiono, że Teresa B.: 1) nie wyraża

zgody na przeprowadzenie drogi oznaczonej symbolem [...], która projektowana jest przez jej siedlisko naruszając istniejącą na nim zabudowę, co nie przyniesie nikomu korzyści, 2) wnosi o wyłączenie z projektu planu całego jej siedliska, ponieważ objęcie go projektem spowoduje jego podział na małe działki bez zaplecza gospodarczego, 3) wyraża zgodę na przeprowadzenie drogi oznaczonej symbolem [...] oraz ujęcie w planie terenu położonego między ulicami [...], lecz nie wyraża zgody na włączenie pozostałej części jej siedliska do planu zagospodarowania przestrzennego. Zarzuty te - w ocenie Rady Miejskiej - nie są uzasadnione. Zaprojektowana droga oznaczona symbolem [...] nie oznacza konieczności jej realizacji. To samo odnosi się do działki siedliskowej, z której według projektu mogą być utworzone 3 działki w zabudowie jednorodzinnej. Projekt przedmiotowego planu daje tylko możliwość dokonania takiego podziału obecnej działki siedliskowej, lecz nie musi on być dokonany. W przypadku dokonania podziału tej działki uzasadnione byłoby zrealizowanie powyższej zaprojektowanej drogi. Natomiast w odniesieniu do części działki położonej między ul. B. [...] i drogą projektowaną [...] projekt planu przewiduje utworzenie dwóch działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodziną.

W skardze na tę uchwałę do Naczelnego Sądu Administracyjnego Teresa B. wnosi o jej uchylenie. W uzasadnieniu skargi podniosła w szczególności, że dojazd do jej działki [...] jest w pełni zapewniony, dlatego zaprojektowana droga [...] nie jest potrzebna. Na działce tej skarżąca ma wzniesione zabudowania, a projektowana droga przebiegałaby w miejscu posadowienia budynków. Wyrażenie zgody przez skarżącą na przeprowadzenie drogi dojazdowej [...] nie jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o podział przedmiotowej nieruchomości. Skarżąca nie wyraża zgody na podział tej nieruchomości, bo zrealizowaną ma ona docelową zabudowę. Przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego w formie zaprojektowanej ogranicza poważnie prawo własności skarżącej i innych mieszkańców, a założenie tak gęstej sieci dróg jest nietrafne, zbyteczne i jest przejawem marnotrawstwa środków społecznych.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2000 r. [...] oddalił skargę. Sąd wskazał, że zgodnie z przepisem art.4 ust.1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu należy do zadań własnych gminy i w zakresie realizacji tych zadań gmina jest samodzielna. Kontrola sądu administracyjnego uchwał rad gmin jako organów uchwałodawczych w przedmiocie

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć ich celowości i słuszności, lecz musi się ograniczać wyłącznie do oceny według kryterium ich zgodności z prawem. Taki zakres kognicji sądu administracyjnego wynika również z art. 21 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.)

Skarga nie czyni zaskarżonej uchwale zarzutu by pozostawała ona w sprzeczności z prawem, a Sąd również nie dostrzegł takiej sprzeczności. Sąd podkreślił, że uchwała zatwierdzająca projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie powoduje zaboru czegokolwiek z nieruchomości jej właściciela, lecz tylko zgodnie z art. 33 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wpływa na ukształtowanie, wraz z innymi przepisami prawa, sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości. To samo odnosi się do działek gruntowych będących własnością skarżącej. W ocenie Sądu zaskarżona uchwała została podjęta po dokonaniu w sposób niewadliwy czynności przez Zarząd Miasta w B. zakreślonych mu przez art. 18 ust. 2 pkt 5-8 powołanej ustawy, w ramach uprawnień przysługujących Radzie Miejskiej w B. wynikających z art. 24 ust. 3 tej ustawy.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w rewizji nadzwyczajnej od powyższego wyroku zarzucił rażące naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), art. 7, 77 § 1, art. 80 KPA i art. 328 § 2 KPC w związku z art. 59 powyższej ustawy - w związku z art. 24 ust. 1 i 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz w związku z art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 1, art. 9 tej ustawy, a także w związku z art. 7 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Wskazując na powyższe podstawy wniósł, na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz art. 393¹³ § 1 KPC, o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Lublinie do ponownego rozpoznania.

W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z żadnego przepisu nie wynika, by zaliczenie spraw ustalania przeznaczenia i określania zasad zagospodarowania terenu do zadań własnych gminy rodziło prawo organów gminy do dowolnego załatwiania tych spraw. Wręcz odwrotnie, w przepisach ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym określono wymagania, jakie należy uwzględniać w zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 1 ust. 2 stanowi, że w tym zagospodarowaniu trzeba uwzględniać między innymi wymagania ochrony środowiska przyrodniczego, zdro-

wia, bezpieczeństwa ludzi i mienia, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury, a także wymagania ekonomiczne, przestrzeni i prawo własności (pkt 1-6). Jednocześnie w art. 2 ust. 1 ustawy stanowi się, że ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach, a stosownie do art. 9 ust. 1 tej ustawy - w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania należy uwzględniać postanowienia przepisów szczególnych, odnoszących się do obszaru objętego planem i przedmiotu jego ustaleń. Z przytoczonych przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, będących przepisami prawa materialnego, wynika przeto, że organy gminy realizujące zadania własne nie dysponują prawem dowolnego załatwiania spraw, lecz wykonują te zadania, stosując obowiązujące prawo i działając w granicach oraz na podstawie tego prawa. Powoływanie się więc na prawo samodzielnego (uznaniowego) - rozumianego jako dowolne - działania organów gminy, jest wykładnią prawa nie znajdującą potwierdzenia w przepisach, kolidującą z art. 7 Konstytucji RP.

Zarzuty do projektu planu miejscowego mogą być wnoszone przez podmioty uważające, że ich interesy prawne lub uprawnienia zostały naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie planu miejscowego, wyłożonym do publicznego wglądu (art. 24 ust. 1). Zatem możliwość wniesienia zarzutu do projektu planu miejscowego jest środkiem, dającym podmiotom uprawnionym prawo żądania od właściwych organów gminy respektowania ich interesów prawnych (uprawnień), służących im z mocy prawa, a naruszanych projektowanym planem miejscowym.

Jak wynika z przepisu art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, odrzucenie wniesionego zarzutu może nastąpić w drodze uchwały gminy, zawierającej uzasadnienie faktyczne i prawne. Skoro brak podstaw do przyjęcia, że gmina może działać dowolnie, to według Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnienie uchwały powinno być oparte na zbadaniu stanu faktycznego sprawy związanego z zarzutami, na tle przepisów obowiązujących w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczących praw i obowiązków gminy oraz uprawnionych do ochrony interesów prawnych (uprawnień) w ramach instytucji zarzutów do projektu planu. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym między innymi zobowiązuje do uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym prawa własności i walorów ekonomicznych przestrzeni (art. 1 ust. 2 pkt 5), zatem przy badaniu zgodności uchwały z prawem należy wziąć między innymi pod uwagę przepisy Konstytucji

chroniące prawo własności, a zwłaszcza jej art. 21 ust. 1 i 2 stanowiący, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy chodzi o cele publiczne. Z art. 64 ust. 3 Konstytucji wynika, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty własności. Ograniczenie prawa własności czynnościami organów administracji publicznej, którym właściciel musi się podporządkować, jest niewątpliwie naruszeniem istoty prawa własności. W takiej sytuacji mamy do czynienia z wywłaszczeniem nieruchomości w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Konstytucja stanowi w art. 7, że organy władzy działają na podstawie i w granicach prawa. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę na uchwałę rady gminy odrzucającą wniesiony zarzut, powinien zatem zbadać, czy zaskarżona uchwała została podjęta zgodnie z wymaganiami prawnymi dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego na tle wniesionych zarzutów. W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z uzasadnienia kwestionowanego wyroku wynika, że głównym motywem oddalenia skargi było przypisanie radzie gminy uprawnień do dowolnego decydowania o sprawach przeznaczenia i zagospodarowania nieruchomości skarżącej, bez wyjaśnienia, czy jest to zasadne na tle przepisów prawa, bądź ze względu na cel publiczny zamierzeń w świetle stanu faktycznego sprawy. Podane w uzasadnieniu uchwały, jak i w wyroku stanowisko, że zaprojektowanie w planie miejscowym rozwiązań nie oznacza konieczności ich realizacji, wskazuje, że zamierzenia projektu planu przygotowywanego przez organy gminy w B. nie zostały w ogóle wyjaśnione. Na tle zarzutów Teresy B. do projektowanego planu miejscowego i nieustosunkowania się co do ich istoty - uzasadnienie uchwały odrzucającej wniesione zarzuty Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego uznał za nieodpowiadające wymaganiom art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a uzasadnienie wyroku za rażąco naruszające przepis art. 328 § 2 KPC w związku z art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna ma usprawiedliwione podstawy. Trafny jest pogląd Sądu wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego niniejszą rewizją nadzwyczajną wyroku, że ustalenie zasad zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Wynika to wprost z treści przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu

przestrzennym, który stanowi, że ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu należy, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych oraz morza terytorialnego, do zadań własnych gminy. Z prawnej kwalifikacji powyższego zadania jako zadania własnego gminy nie wynika jednakże, że gmina ustalając przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w planach zagospodarowania przestrzennego posiada graniczącą z autonomią planistyczną swobodę w kształtowaniu tych zasad. 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). W szczególności przepis art. 1 ust. 2 ustawy nakazuje uwzględnianie w zagospodarowaniu przestrzennym zwłaszcza następujących wymagań i „walorów”: 1) wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, 2) walory architektoniczne i krajobrazowe, 3) wymagania ochrony środowiska przyrodniczego, zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także wymagania osób niepełnosprawnych, 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury, 5) walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności, 6) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Należy wyraźnie podkreślić, że 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 powinna być zgodna z przepisami ustaw. Rozpatrując z tego punktu widzenia zakres właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpoznawania skarg na uchwały rad gmin w przedmiocie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy stwierdzić, że ocena zgodności z prawem tych uchwał przez ten 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. Biorąc pod rozwagę niezwiązanie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi (art. 51 zdanie pierwsze ustawy o NSA) należy przyjąć, że 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), chyba że uzna zarzut naruszenia przepisów postępowania za uzasadniony. Wówczas bowiem jest obowiązany stwierdzić nieważność uchwały rady gminy na podstawie przepisu art. 27 ust. 1 ustawy stanowiącego, że naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów określonych w art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W konkluzji tej części rozważań należy stwierdzić, że zaliczenie przez ustawę ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu w planach miejscowych do zadań własnych gminy, nie oznacza, że gmina nie jest obowiązana do uwzględniania w planach miejscowych warunków określonych w przepisach ustaw, lecz w pełni swobodnie może kształtować treść tych planów.

Powyższe stwierdzenia odnoszą się nie tylko do uchwał rad gmin ustanawiających miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, lecz *mutatis mutandis* także do uchwał rad gmin odrzucających zarzuty do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Należy jednak przyjąć, że 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. W rozpoznawanej sprawie skarżąca zarzuciła w skardze do Sądu, że przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego w formie zaprojektowanej ogranicza poważnie jej prawo własności, a zatem Sąd był obowiązany wnikliwie rozpoznać ten zarzut skargi.

Z lakonicznego uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd przyjął, iż skarga nie czyni zarzutu zaskarżonej uchwale, by pozostawała ona w sprzeczności z prawem, a ponadto Sąd również nie dostrzegł takiej sprzeczności. Sąd wyraził pogląd, że „uchwała zatwierdzająca projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie powoduje zaboru czegokolwiek z nieruchomości jej właściciela, lecz tylko zgodnie z art. 33 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wpływa na

ukształtowanie, wraz z innymi przepisami prawa, sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości.” Z powyższej argumentacji wynika, że Sąd nie dostrzega, iż po pierwsze - ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym nie zna uchwał zatwierdzających projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zatem trudno dociec, czy przedstawione wyżej stanowisko Sądu odnosi się do uchwały rady gminy o odrzuceniu zarzutu do projektu planu (art. 24 ust. 3 ustawy) czy też do uchwały rady gminy o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 26 ustawy), po drugie – naruszenie projektem planu zagospodarowania przestrzennego prawa własności nie polega na tym, że projekt ten, a w konsekwencji odrzucenia zarzutu i oddalenia skargi, uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego „dokonuje zaboru czegokolwiek z nieruchomości jej właściciela”, lecz na tym, że sprzecznie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego „wpływa na ukształtowanie sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości.” Przy ocenie, czy uchwała rady gminy odrzucająca zarzut do projektu planu miejscowego narusza interes prawny lub uprawnienie właściciela nieruchomości gruntowej należy zatem starannie 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. W związku z tym należy uznać za odosobniony pogląd wnoszącego rewizję nadzwyczajną Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, że „ograniczenie prawa własności czynnościami organów administracji publicznej, którym właściciel musi się podporządkować, jest niewątpliwie naruszeniem istoty prawa własności.”, zaś stanowisko, że „w takiej sytuacji mamy do czynienia z wywłaszczeniem nieruchomości w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji” jest błędne, bowiem nie każde ograniczenie prawa własności narusza istotę tego prawa, tak jak nie każde działanie organu administracji publicznej, ograniczające prawo własności jest wywłaszczeniem w rozumieniu art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 453), a już z pewnością pojęciem wywłaszczenia nie można objąć postanowień projektu i planu zagospodarowania przestrzennego „wpływających na ukształtowanie sposobu wyko-

nywania prawa własności” nieruchomości gruntowej.

Naczelny Sąd Administracyjny nie rozpoznając merytorycznie zarzutu skarżącej, że zaskarżona uchwała rady gminy narusza prawo własności, naruszył rażąco wskazane wyżej przepisy ustaw i Konstytucji RP. Sąd Najwyższy jest równocześnie zdania, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku, mimo że jest niezwykle oszczędne i lakoniczne, nie narusza rażąco przepisu art. 328 § 2 KPC w związku z art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====