

Wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r.

III RN 100/01

Okoliczność, że zadanie wprowadzone do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, sporządzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), nawiązuje do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego przed dniem 1 stycznia 1995 r., nie przesądza o celowości jego realizacji ani o tym, że zostało ustalone w sposób zgodny z wymaganiami zasady proporcjonalności, w tym także przy uwzględnieniu koniecznej ochrony interesów prawnych właścicieli.

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Katarzyna Gonera, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 czerwca 2002 r. sprawy ze skargi Anny M. i Eugeniusza M. na uchwałę Rady Miejskiej w N.D.M. w przedmiocie zarzutów do projektu planu zagospodarowania przestrzennego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 listopada 2000 r. [...]

u c h y ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

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

Anna i Eugeniusz M. wnieśli w trybie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) zarzut przeciwko wyłożonemu do publicznego wglądu projektowi miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru M.-G. w N.D.M., sprzeciwiając się wytyczeniu poprzez ich nieruchomości, znajdującą się przy ul. W. w N.D.M., projektowanej w tym planie ulicy, ponieważ na przeznaczonym na ten cel

gruncie znajduje się budynek mieszkalny i gospodarczy, studnia głębinowa, szambo oraz garaże. Rada Miejska w N.D.M. uchwałą [...] z dnia 17 czerwca 1998 r. odrzuciła powyższy zarzut w całości, powołując się na przysługującą jej na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 - pkt 3 i pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) kompetencję w zakresie ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu oraz sposobu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, a w uzasadnieniu swego stanowiska stwierdzając, że: po pierwsze - przeprowadzenie projektowanej ulicy jest niezbędne dla prawidłowego rozwiązania układu komunikacyjnego na terenie istniejącej i planowanej zabudowy mieszkaniowej; po drugie - ustalone w projektowanym planie miejscowym funkcje terenu są związane z koniecznością zapewnienia dojazdów do istniejącej i planowanej zabudowy, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym przeciwpożarowymi oraz z koniecznością prawidłowego przeprowadzenia niezbędnych sieci infrastruktury technicznej. W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego na powyższą uchwałę Rady Miejskiej w N.D.M. o odrzuceniu zarzutu Anna i Eugeniusz M. podnieśli dodatkowo, że osiedle, w którym mieszkają, zostało zbudowane przed czterdziestu laty, są w nim ulice i każdy mieszkaniec osiedla ma dojazd do swojej działki i budynków. W odpowiedzi na skargę, zastępca burmistrza Miasta „w imieniu Miasta N.D.M.” wniósł o jej oddalenie, podnosząc przy tym, że plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta N.D.M. z 1987 r., zmieniony w 1994 r., również przewidywał budowę kwestionowanej w skardze ulicy, ale jego ustalenia okazały się niewystarczająco precyzyjne z uwagi na skalę w jakiej go opracowano. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 30 września 1999 r. odrzucił powyższą skargę, jako wniesioną po terminie, a następnie postanowieniem z dnia 15 listopada 1999 r. odrzucił także wniosek skarżących o przywrócenie terminu do wniesienia tej skargi. Jednakże, w wyniku rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 12 lipca 2000 r. uchylił postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 1999 r. i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

W wyniku ponownego rozpoznania sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 29 listopada 2000 r. [...] oddalił skargę Anny i Eugeniusza M. na uchwałę Rady Miejskiej w N.D.M. z dnia 17 czerwca 1998 r. [...] w przedmiocie odrzucenia podniesionego przez nich zarzutu do projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego dla obszaru M.-G. w N.D.M. W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że rozpatrując skargę na odrzucenie zarzutów Sąd „jest zobowiązany do oceny kwestionowanego projektu planu w kontekście tego, czy w sprawie nie naruszono obiektywnego porządku prawnego. W ocenie Sądu w rozpoznawanej sprawie nie doszło do naruszenia prawa, a tylko to mogło czynić skutecznym wniesione zarzuty. Za naruszenie prawa nie można uznać działań gminy w granicach przysługującego jej, z mocy art. 4 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, władztwa planistycznego, w ramach którego gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu”. Naczelny Sąd Administracyjny nie stwierdził także naruszenia procedury planowania, natomiast uznał, że w danym wypadku: „Podkreślić należy, iż zgodnie z już uchwalonym i obowiązującym planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta N.D.M. - Uchwała [...] Rady Miejskiej w N.D.M. z dnia 9.11.1994 r. (opublik. w Dzienniku Urzędowym Województwa W.) - wydzielono pas terenu pod ulicę lokalną o szerokości 15 m w liniach rozgraniczających. Tymczasem w aktualnym projekcie planu, w stosunku do planu już obowiązującego, nastąpiło zawężenie o 7 m wydzielonych ulic wewnętrznych”.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie pismem z dnia 15 maja 2001 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 listopada 2000 r. [...], zarzucając 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.) oraz art. 2 ust. 1 i art. 9 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a także art. 2, art. 7 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że: po pierwsze, żaden przepis ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, ani żadnej innej ustawy nie upoważnia organów gminy do traktowania zarzutów wnoszonych do projektu planu w trybie art. 24 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w sposób wyłącznie formalny i uznaniowy zarazem i to z powołaniem się na posiadane przez gminę „władztwo planistyczne”. Co więcej, „władztwa tego, rozumianego jako arbitralne i dowolne rozstrzyganie o prawach właścicieli w ramach wniesionych przez nich zarzutów, nie można wywieść z treści art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie terytorialnym lub z innych przepisów ustawy, ani z art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym”. Przeciwnie, z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wynika obowiązek uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym także wymagań dotyczących gwarancji prawa

własności. Po drugie, zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w N.D.M. odrzucająca zarzut wniesiony przez Annę i Eugeniusza M. nie odpowiada - w opinii rewizji nadzwyczajnej - określonym w art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wymaganiom w zakresie dotyczącym jej uzasadnienia faktycznego i prawnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym określa nie tylko zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania sposobu ich zagospodarowania, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, lecz także ustala „zasady i tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w tych sprawach” (art. 1 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Mając na uwadze konstytucyjne gwarancje prawa własności (art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), ustawa ta nakazuje uwzględnianie w zagospodarowaniu przestrzennym również w niezbędnym zakresie ochrony prawa własności (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Znajduje to wyraz także w odniesieniu do zasad i trybu opracowywania i uchwalania tzw. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mającego walor prawny przepisów miejscowych (art. 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP).

Sprawowanie kompetencji w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego na terenie gminy, w tym także w zakresie sporządzania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do tzw. zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. w związku z art. 12, art. 18 i art. 26 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Jeśli mowa jest w tym kontekście o tzw. władztwie planistycznym organów gminy, to oznacza ono z jednej strony - obowiązek uwzględnienia w niezbędnym zakresie i wyważenia oraz przestrzennej koordynacji realizacji zarówno celów i zadań publicznych (ponadlokalnych i lokalnych), jak i interesów indywidualnych (zwłaszcza prawnie chronionych), a z drugiej strony - równocześnie oznacza to obowiązek skrupulatnego przestrzegania prawnie (ustawowo) określonych zasad i trybu procedury planowania, które służyć powinny zapewnieniu możliwie najbardziej efektywnej realizacji celów planowania przestrzennego, a więc nie mogą być one traktowane jako wymagania wyłącznie ściśle formalne. I tak, w

szczegółności na zarządzie gminy, jako organie właściwym do sporządzenia projektu planu zagospodarowania przestrzennego oraz do przedstawienia go radzie gminy do uchwalenia, stosownie do obowiązującej procedury sporządzania tego planu, spoczywa obowiązek pisemnego zawiadomienia o terminie wyłożenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do publicznego wglądu indywidualnie także „właścicieli lub władających nieruchomościami, których interes prawny może być naruszony ustaleniami planu” (art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), a to w celu umożliwienia im ewentualnego wniesienia tzw. zarzutów, jeżeli uznają oni, że ustalenia przyjęte w projekcie planu naruszają ich interes prawny lub uprawnienia (art. 24 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Zarząd gminy obowiązany jest je rozpatrzyć i przedstawić radzie gminy informację, jeżeli nie zamierza uwzględnić w projekcie planu określonych zarzutów (w całości lub w części) wraz uzasadnieniem faktycznym i prawnym swego stanowiska w tej kwestii, odrębnie w odniesieniu do każdego zarzutu (art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). W oparciu o tak przygotowaną przez zarząd gminy dokumentację, rada gminy rozpatruje indywidualnie każdy zarzut do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który nie został uwzględniony przez zarząd gminy, a następnie podejmuje ona uchwałę w sprawie przyjęcia lub odrzucenia zarzutu, przy czym w każdym wypadku nieuwzględnienia zarzutu uchwała rady gminy powinna posiadać uzasadnienie faktyczne i prawne zajętego przez nią stanowiska (art. 18 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 w związku z art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Uchwałę rady gminy o odrzuceniu zarzutu (w całości lub w części) wnoszący zarzut może zaskarżyć do sądu administracyjnego (art. 24 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), który kontrolując zgodność z prawem procedury rozpoznawania zgłoszonych zarzutów, bada także i to, czy uzasadnienie uchwały rady gminy o nieuwzględnieniu zgłoszonego zarzutu odpowiada wymaganiom ustawowym. Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje kontrolę nad sposobem sprawowania przez organy gminy przysługujących im kompetencji w zakresie planowania przestrzennego.

W rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że skarżący wnieśli w trybie art. 24 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zarzut do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego opracowanego dla obszaru M.-G. w N.D.M., sprzeciwiając się wytyczeniu przez ich nieruchomość, znajdującą się przy ul. W. w N.D.M., nowej ulicy i wskazując w jego uzasadnieniu, że: (a) na przeznaczo-

nym na ten cel gruncie znajduje się aktualnie należący do nich budynek mieszkalny i gospodarczy, studnia głębinowa, szambo oraz garaże, a ponadto (b) w skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miejskiej w N.D.M. o odrzuceniu ich zarzutu dodatkowo podnieśli, że na terenie zbudowanego przed czterdziestu laty osiedla, w którym mieszkają, wytyczone są już i urządzone ulice i każdy mieszkaniec osiedla ma dojazd do swej działki oraz do swego budynku mieszkalnego. Tymczasem, w uzasadnieniu uchwały [...] Rady Miejskiej w N.D.M. z dnia 17 czerwca 1998 r., mocą której odrzucony został zarzut skarżących, brak jest jakiegokolwiek nawiązania i ustosunkowania się do wskazanych w uzasadnieniu tego zarzutu konkretnych okoliczności faktycznych. Nie podejmując w ogóle dyskusji z zarzutem podniesionym przez skarżących, uzasadnienie powyższej uchwały Rady Miejskiej w N.D.M. o odrzuceniu ich zarzutu ogranicza się jedynie do wskazania na ogólne cele, których realizacji ma służyć przyjęta koncepcja projektu planu zagospodarowania przestrzennego (a - budowa nowej drogi jest niezbędna „dla prawidłowego rozwiązania układu komunikacyjnego na terenach istniejącej i planowanej zabudowy mieszkaniowej i pozostaje utrzymane na całej długości wg przebiegu wyznaczonego w projekcie planu”; b - „ustalone w planie funkcje terenu związane są z koniecznością zapewnienia dojazdów do istniejącej i planowanej zabudowy zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym ppoż. oraz prawidłowego przeprowadzenia niezbędnych sieci infrastruktury technicznej, w tym kanalizacji, z uwzględnieniem aspektów ekonomicznych”; c - „ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu oraz sposobu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym”). Ponadto, w odpowiedzi na skargę, burmistrz Miasta N.D.M. wskazał dodatkowo na to, że już ogólny plan zagospodarowania przestrzennego Miasta N.D.M. z 1987 r., który został następnie zmieniony w 1994 r., przewidywał także urządzenie ulicy, której wytyczenie jest obecnie kwestionowane przez skarżących. W tej sytuacji, należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała [...] Rady Miejskiej w N.D.M. z dnia 17 czerwca 1998 r. - na co zresztą trafnie zwraca uwagę rewizja nadzwyczajna - nie czyni zażość wymaganiu ustawowemu określönemu 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 pogłówni prawnemu wyrażönemu w uzasadnieniu zaskarżönego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego to, że w rozpoznawanej sprawie organy gminy N.D.M.

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. Bowiem W sytuacji, gdy w konsekwencji niewłaściwego sporządzenia uzasadnienia uchwały [...] Rady Miejskiej w N.D.M. z dnia 17 czerwca 1998 r., które nie odpowiada wymaganiom określonym w art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, skarżący faktycznie pozbawieni zostali możliwości rzeczywistego (realnego) skorzystania z gwarantowanej im ustawowo ochrony interesów prawnych, bowiem organy gminy skorzystały z przysługującej im kompetencji do odrzucenia zarzutu w sposób niezgodny z wymaganiami obowiązującego prawa (czyli z naruszeniem wymagań tzw. praworządności materialnej).

Przy czym, powołana w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego okoliczność, że „zgodnie z już uchwalonym i obowiązującym planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta N.D.M. - Uchwała [...] Rady Miejskiej w N.D.M. z dnia 9.11.1994 r. (opubl. w Dzienniku Urzędowym Województwa W.) - wydzielono pas terenu pod ulicę lokalną o szerokości 15 m w liniach rozgraniczających. Tymczasem w aktualnym projekcie planu, w stosunku do planu już obowiązującego, nastąpiło zawężenie o 7 m wydzielonych ulic wewnętrznych”, nie może mieć w danym wypadku znaczenia już z tej przyczyny, że uprzednio obowiązująca (do dnia 31 grudnia 1994 r.) procedura planowania przestrzennego przewidywała jedynie możliwość składania przez zainteresowanych wniosków do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyłożonych do publicznego wglądu (art. 30 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym - jednolity tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 ze zm.), natomiast nie dopuszczała możliwości skorzystania z drogi prawnej przez każdego, w tym także przez właściciela nieruchomości, którego interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone poprzez ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tej sytuacji, okoliczność, że aktualnie wprowadzone do projektu planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego, opracowanego już w czasie obowiązywania ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., ustalenie (zadanie) nawiązuje do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego przed dniem 1 stycznia 1995 r., sama przez się ani nie przesądza co do zasady o celowości jego realizacji, ani też o tym, że nawet w wypadku, gdy jego

realizacja jest celowa, zostało ono ustalone w sposób zgodny z wymaganiami zasady proporcjonalności, w tym także przy uwzględnieniu koniecznej ochrony interesów prawnych właścicieli.

Trafne okazały się więc podniesione w rewizji nadzwyczajnej zarzuty naruszenia art. 24 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a w konsekwencji także art. 2 i art. 7 w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP, skoro w rozpoznawanej sprawie Rada Miejska w N.D.M. w uzasadnieniu uchwały [...] z dnia 17 czerwca 1998 r. o odrzuceniu zarzutu do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ogóle nie ustosunkowała się do okoliczności, na jakie wskazali skarżący właściciele nieruchomości, w celu wykazania potrzeby odstąpienia od założonej w projekcie planu koncepcji wytyczenia ciągu komunikacyjnego (ulicy) na danym terenie, a to z uwagi na obowiązujące na gruncie prawa polskiego, także w zakresie planowania przestrzennego, gwarancje ochrony interesów prawnych i uprawnień osób trzecich, w tym w szczególności prawa własności.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 393¹³ § 1 KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

=====