

3563

Sygn. akt II SA/Wr 668/08

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 14 maja 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA – Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)
Sędzia WSA	– Olga Białek
Sędzia NSA	– Julia Szczygielska
Protokolant	– Magda Mikus

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 maja 2009 r. sprawy ze skargi Beaty Mohamadi Panahi na uchwałę Rady Miejskiej Legnicy z dnia 14 lipca 2008 r. nr XXVI/235/08 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- I. stwierdza nieważność § 17 ust. 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie „dla mieszkańców budynku Chojnowska 111”;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w powyższym zakresie nie może być wykonana;**
- III. zasądza na rzecz skarżącej od Rady Miejskiej w Legnicy kwotę 540 złotych (słownie: pięćset czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

W dniu 14 lipca 2008 r. Rada Miejska Legnicy podjęła uchwałę nr XXVI/235/08 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Żosinek w Legnicy.

W § 17 ust. 1 tej uchwały zawarto unormowanie następującej treści: „W części zainwestowany obszar przeznaczany pod zabudowę mieszkaniową i/lub usługi i biura. Zainwestowane tereny zabudowy mieszkaniowej (U,MW) i (U,M) – do zachowania jak w stanie istniejącym, z dopuszczeniem adaptowania lokali mieszkalnych na cele usługowe lub/i biurowe. Teren u zbiegu ulic Chojnowskiej i Fredry (KS) przeznacza się pod parking dla mieszkańców budynku Chojnowska 111. Teren u zbiegu ulic Batorego i Fredry (U,MW,KS) przeznacza się pod nowy zespół zabudowy z parkingami towarzyszącymi”.

W dniu 29 września 2008 r. Beata Mohamadi Panahi, reprezentowana przez pełnomocnika radcę prawnego Jerzego Ciesiula, wezwała Radę Miejską Legnicy do usunięcia naruszenia prawa wyżej wymienioną uchwałą.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie, w piśmie z dnia 8 października 2008 r. skierowanym do pełnomocnika skarżącej Zastępcą Prezydenta Legnicy wywodził, że ustalenia kwestionowanego przez skarżącą planu nie łamią prawa. Pismo to doręczono skarżącej w dniu 15 października 2008 r.

W dniu 13 listopada 2008 r. Beata Mohamadi Panahi, reprezentowana przez pełnomocnika radcę prawnego Jerzego Ciesiula, złożyła skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Skarżąca podała, że zaskarża tę uchwałę w zakresie, w jakim dotyczy ona przeznaczenia terenu u zbiegu ulic Chojnowskiej i Fredry w Legnicy pod parking dla mieszkańców budynku Chojnowska 111, zarzucając naruszenie:

- art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – poprzez ograniczenie prawa własności nieruchomości skarżącej w wyniku przeznaczenia tej nieruchomości do użytkowania wyłącznie czternastu rodzinom – mieszkańcom budynku przy ul. Chojnowska 111 w Legnicy
- art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) – poprzez zbyt szczegółowe ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i przeznaczenie nieruchomości skarżącej do użytkowania wyłącznie mieszkańcom budynku przy ul. Chojnowska 111 w Legnicy;
- art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – poprzez określenie w zaskarżanej uchwale planu o podmiotowym zakresie korzystania z nieruchomości stanowiącej własność skarżącej.

Wskazując na powyższe Beata Mohamadi Panahi wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim dotyczy ona przeznaczenia terenu u zbiegu ulic Chojnowskiej i Fredry w Legnicy pod parking dla mieszkańców budynku Chojnowska 111 oraz o zasądzenie na jej rzecz zwrotu poniesionych kosztów, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu skargi wywodząco, że przesądzenie w planie zagospodarowania przestrzennego o podmiotowym przeznaczeniu nieruchomości należy uznać za istotne naruszenie prawa własności. Rada Miasta nie może bowiem kategorycznie przesądzać, jakie dokładnie i konkretnie oznaczone osoby mogą korzystać z prywatnej nieruchomości skarżącej. Powołując się na wyrok NSA z dnia 6 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 604/2007, zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą być szczegółowe, podkreślono, iż nie wolno gminie za właściciela czy użytkownika wieczystego decydować, jaka konkretnie inwestycja na jego gruncie może powstać. Wskazując, iż przepis art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza obowiązek uwzględnienia w planowaniu przestrzennym prawa własności zarzucono, iż narzucenie skarżącej, że na nieruchomości będącej jej własnością ma być parking oraz jakim osobom ma on służyć, stanowi naruszenie tego przepisu.

W odpowiedzi na skargę Gmina Legnica wniosła o jej oddalenie. Podkreśliła, że uchwalając zaskarżoną uchwałę wypełniono całą procedurę wynikającą z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zdaniem Gminy strona skarżąca nie przedstawiła „żadnego faktu na okoliczność naruszenia wymogów formalnych w zakresie uchwalania spornej uchwały. Co do zarzutu skarżącej, że zostały ograniczone jej prawa własności przez uchwalenie tej uchwały, to nie znajduje on potwierdzenia w rzeczywistości. Ład przestrzenny uchwalony miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie ogranicza ani nie wypływa na stosunki własnościowe właścicieli nieruchomości objętych planem”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest działalność uchwałodawcza organu samorządu terytorialnego, którym to organem jest Rada Miejska Legnicy, a konkretnie zgodność z prawem jej uchwały z dnia 14 lipca 2008 r. nr XXVI/235/08 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Zosinek w Legnicy.

Wniesiona w niniejszej sprawie skarga zasługiwała na uwzględnienie, bowiem zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Stosownie do art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, każdy ma prawa do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (ust. 1). Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają również dla wszystkich ochronie prawnej (ust. 2). Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (ust. 3).

Przepis art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) stanowi, iż w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności.

W myśl art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2 tej ustawy każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego.

Akt prawa miejscowego to akt o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, zawierający normy prawne powszechnie obowiązujące na określonym terenie.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika, że nie reguluje on jednostkowych kwestii odnoszących się do ściśle określonych osób i nie nadaje konkretnych uprawnień indywidualnie wskazanym podmiotom, lecz zawiera ogólne regulacje skierowane do nieokreślonego bliżej kręgu adresatów.

W zaskarżonej uchwale takiego charakteru nie ma fragment § 17 ust. 1 stanowiący, iż teren u zbiegu ulic Chojnowskiej i Fredy (KS) przeznaczony jest pod parking „dla mieszkańców budynku Chojnowska 111”.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może przesądzać o tym, jakie konkretnie osoby mogą korzystać z danego terenu i nie może takich osób jednoznacznie wskazywać. Tak daleko idąca konkretyzacja miejscowego planu nie jest dopuszczalna, gdyż nie mieści się w pojęciu aktu prawa miejscowego.

Zauważyć ponadto wypada, że przeznaczając teren u zbiegu ulic Chojnowskiej i Fredry, stanowiący własność skarżącej, pod parking „dla mieszkańców budynku Chojnowska 111”, Rada Miejska Legnicy nie tylko ograniczyła skarżącą sposób korzystania z jej nieruchomości, ale w sytuacji gdyby skarżąca nie była mieszkańcem budynku przy ul. Chojnowskiej 111, w istocie pozbawiłaby ją możliwości korzystania z gruntu będącego jej własnością. Jeżeli bowiem skarżąca nie mieszkałaby przy ul. Chojnowskiej 111, to nie mogłaby zaparkować samochodu na swojej własnej działce.

Fragment § 17 ust. 1 zaskarżonej uchwały przeznaczający przedmiotowy teren jedynie „dla mieszkańców budynku Chojnowska 111”, w sposób istotny narusza unormowania zawarte w przywołanych wyżej przepisach, a konkretnie: w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – poprzez ograniczenie prawa własności nieruchomości skarżącej w wyniku przeznaczenia tej nieruchomości do użytkowania wyłącznie mieszkańcom budynku przy ul. Chojnowskiej 111 w Legnicy; w art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) – poprzez zbyt szczegółowe ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i przeznaczenie nieruchomości skarżącej do użytkowania wyłącznie mieszkańcom wyżej wymienionego budynku; w art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2 – poprzez określenie we wskazanej wyżej części zaskarżonej uchwały o podmiotowym zakresie korzystania z nieruchomości stanowiącej własność skarżącej oraz w art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – poprzez zawarcie w akcie prawa miejscowego unormowania przyznającego prawo do korzystania z określonego terenu wyłącznie ściśle określonym osobom, a więc unormowania nieabstrakcyjnego i generalnego, lecz konkretnego i bardzo szczegółowego.

W tym stanie rzeczy skarga jako uzasadniona podlegała uwzględnieniu, a zatem zgodnie z art. 147 § 1 i art. 152 oraz art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczono jak w sentencji wyroku.