IV SA/Wa 558/07 - Wyrok

Data orzeczenia	2007-11-08
Data wpływu	2007-03-20
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
Sędziowie	Alina Balicka /sprawozdawca/ Małgorzata Miron /przewodniczący/ Marta Laskowska
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne
Skarżony organ	Sejmik Województwa
Treść wyniku	Oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270; ; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 1998 nr 91 poz 576; ; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Małgorzata Miron, Sędziowie Sędzia WSA Alina Balicka (spr.), asesor WSA Marta Laskowska, Protokolant Dominik Nowak, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 listopada 2007 roku sprawy ze skargi E. K. i J. K. na uchwałę Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia (...) czerwca 2004 r. nr (...) w przedmiocie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego - oddala skargę -

Uzasadnienie

Sejmik Województwa M. uchwałą Nr (...) z dnia (...) czerwca 2004r., działając na podstawie art. 18 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa / Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1510 ze zm. / w związku z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym / Dz. U. Nr 80, poz. 717 /, uchwalił Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa M. /Dz. U. Woj. M. Nr (...), poz. (...)/.

E. K. i J. K. wnioskiem z dnia 26 września 2006r. wystąpili o uchylenie uchwały Sejmiku Województwa M. Nr (...) z dnia (...) czerwca 2004r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa M..

Wnioskodawcy we wniosku podnieśli, że w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa M. zaplanowana jest trasa (...), która nikomu nie służy i spowoduje wzrost zanieczyszczenia środowiska. Trasa przebiegać ma przez ich dwie działki o nr ew. (...) i (...) i w znacznym stopniu ogranicza ich zagospodarowanie, co jednocześnie negatywnie wpływa na ich wartość rynkową. Ponadto wnioskodawcy nie byli powiadomieni o treści uchwały.

Sejmik Województwa M. uchwałą Nr (...) z dnia (...) grudnia 2006r. w sprawie wniosku Państwa E. i J. K. o uchylenie uchwały Nr (...) Sejmiku Województwa M. z dnia (...) czerwca 2004r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa M. uznał wniosek za niezasadny i odmówił uchylenia uchwały.

W uzasadnieniu uchwały podniesiono, że wniosek jest faktycznie wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa powstałego w związku z wydaniem uchwały Sejmiku Województwa M. w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa M. złożonym w trybie art. 91 w związku z art. 90 ustawy o samorządzie województwa. Uprawnienia wynikające z tych przepisów dają prawo do składania skarg, na zaniechania organów samorządu województwa oraz podejmowane przez te organy czynności prawne i faktyczne osobom, których interes

prawny (uprawnienie) został tym zaniechaniem lub działaniem naruszony. Skoro wnioskodawcy podnoszą, że ustalenie kwestionowanego przez nich Planu, dotyczące trasy (...), wpływa na ograniczenie wykonywania prawa własności w stosunku do ich nieruchomości, to należy przyjąć, iż spełnione zostały przesłanki rozpatrzenia wniosku w trybie art. 91 w związku z art. 90 ustawy o samorządzie województwa.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych przez wnioskodawców w ich wniosku z dnia 26 września 2006r., Sejmik Województwa M. podniósł, iż planowana trasa (...) stanowi element wojewódzkiego układu drogowego, warunkujący sprawność funkcjonowania zachodniej części obszaru metropolitalnego (...). Obowiązujące studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin: P. i M., uwzględniają korytarz projektowanej trasy, zgodnie z wcześniejszymi opracowaniami koncepcyjnymi. Stosowne do tego ustalenia zawarte były również w planach miejscowych, które utraciły moc prawną.

W uzasadnieniu uchwały podniesiono również, iż Plan Województwa nie jest aktem prawa miejscowego, a w związku z tym nie ma on mocy normy powszechnie obowiązującej, co oznacza, że jego ustalenia w sposób bezpośredni nie wpływają na sposób wykonywania prawa własności do nieruchomości, a tym samym nie wywołują skutków prawno-finansowych związanych z ograniczeniem tego prawa. Zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skutki takie wywołuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Chybiony jest również zarzut wnioskodawców o braku powiadomienia ich o uchwaleniu Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa M.. Plan ten został sporządzony zgodnie z ustawowo określoną procedurą, która nie przewidywała możliwości indywidualnego powiadamiania właścicieli nieruchomości o zamiarze jego uchwalenia. Obwieszczenie o przystąpieniu do sporządzenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa M. było zgodnie z ustawowym obowiązkiem w tym zakresie, zamieszczone w prasie ogólnopolskiej.

Uchwała Sejmiku Województwa M. Nr (...)z dnia (...) grudnia 2006r. została doręczona wnioskodawcom w dniu 10 stycznia 2007r. przy piśmie z dnia 19 grudnia 2006r. znak (...).

W dniu 11 stycznia 2007r. E. K. i J. K. złożyli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Nr (...) Sejmiku Województwa M. z dnia (...) grudnia 2006r.

Skarżący podnoszą, że w uchwale nie ma żadnego uzasadnienia, dlaczego ich wniosek z dnia 26 września 2006r. jest niezasadny. We wniosku tym skarżący domagali się jedynie wykreślenia z Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa M. trasy (...), ponieważ ma przebiegać przez ich działki, a o fakcie tym nie zostali powiadomieni. Uchwała Sejmiku Województwa M. Nr (...) została podjęta dnia (...) czerwca 2004r., a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przestały obowiązywać z końcem 2003r. i w związku z tym zaistniał obowiązek powiadomienia wszystkich właścicieli działek leżących w obrębie planowanej trasy.

Skarżący podnoszą, że ich wniosek można było jedynie oddalić, a nie odmówić uchylenia uchwały nie podając przy tym drogi odwoławczej i kierując do nich list z dnia 19 grudnia 2006r. pocztą zwykłą, a nie listem poleconym.

Sejmik Województwa M. uchwałą Nr (...) z dnia (...)marca 2007r. przekazał do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę E. i J. K. na uchwałę Nr (...) Sejmiku Województwa M. z dnia (...) grudnia 2006r. wraz z odpowiedzią na przedmiotową skargę.

W odpowiedzi na skargę Sejmik Województwa M. wniósł o oddalenie skargi na uchwałę Sejmiku Województwa M. Nr (...) z dnia (...) grudnia 2006r. i podtrzymał argumentację zawartą w uzasadnieniu tej uchwały.

W piśmie z dnia 27 lipca 2007r. / k-20-21 akt sądowych / stanowiącym odpowiedź na pismo Sejmiku Województwa M. z dnia 19 marca 2007r. skarżący podnoszą, że uchwała Nr (...)narusza podstawowe prawo do własności prywatnej, ponieważ zezwala na wytyczenie projektowanej trasy (...) przez grunty prywatne bez wywłaszczenia wszystkich właścicieli działek, przez które ma przebiegać trasa. Uchwała Nr (...), w oparciu o którą sporządza się miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego bezpośrednio ogranicza prawo do swobodnego zagospodarowania gruntu, ponieważ gminy odmawiają zgody na jakiekolwiek inwestycje w obrębie planowanej trasy. Podnoszą również brak ekonomicznego uzasadnienia dla projektowanej trasy w proponowanym kształcie.

W piśmie z dnia 8 sierpnia 2007r. / k-22 akt sądowych / skarżący wnoszą o uchylenie uchwały Nr (...)Sejmiku Województwa M. z dnia (...) czerwca 2004r. w całości, ponieważ w swojej treści w zakresie planowanej trasy (...)narusza podstawowe prawo obywateli do własności prywatnej i nie bacząc na brak wywłaszczenia ogranicza obszar, na którym obywatel może budować.

Na rozprawie w dniu 12 września 2007r. w sprawie sygn. akt IVSA/Wa 558/07 skarżący J. K. działając w imieniu własnym i jako pełnomocnik skarżącej E. K. do protokołu rozprawy sprecyzował treść skargi, oświadczając, że skarżący wnoszą nią o uchylenie uchwały nr (...)Sejmiku Województwa M. z dnia (...) czerwca 2004r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa M. oraz uchwał tego Sejmiku z dnia (...) grudnia 2006r.i z dnia (...) marca 2007r.

Na rozprawie w dniu 8 listopada 2007r. skarżący J. K. w imieniu własnym oraz jako pełnomocnik E. K. podtrzymał swoje stanowisko z rozprawy z dnia 12 września 2007r. o zakresie przedmiotowym skargi.

Wobec tak sprecyzowanego przez skarżących stanowiska, Sąd na rozprawie w dniu 8 listopada 2007r. zarządził wyłączenie ze sprawy sygn. akt IVSA/Wa 558/07 do osobnego rozstrzygnięcia spraw ze skarg na uchwały Sejmiku Województwa M. z dnia (...) grudnia 2006r. Nr (...) i z dnia (...) marca 2007r. Nr (...). Pierwsza z tych skarg została zarejestrowana pod sygn. akt IVSA/Wa 2181/07, natomiast druga pod sygn. akt IVSA/Wa 2182/07.

Wobec powyższego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie rozpatrując skargę E. K. i J. K. na uchwałę Sejmiku Województwa M. Nr (...) z dnia (...)czerwca 2004r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa M. zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych / Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm. / przedmiotem kontroli w postępowaniu sądowo-administracyjnym jest zgodność zaskarżonego aktu z prawem. Działając na podstawie tego przepisu Sąd w przedmiotowej sprawie orzeka o legalności zaskarżonej uchwały pod względem jej zgodności z prawem

materialnym i przepisami procesowymi, nie ocenia natomiast celowości, słuszności, czy też racjonalności przyjętych w planie rozwiązań planistycznych.

Rozpoznając skargę w świetle tych kryteriów należy uznać, że nie jest ona zasadna.

Przedmiotem rozpoznania przez Sąd była skarga na uchwałę Nr (...) Sejmiku Województwa M. z dnia (...) czerwca 2004r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego

Województwa M..

Stosownie do treści art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa / tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm. / każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia - zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Z kolei zgodnie z treścią art. 91 ust. 1 cyt. ustawy przepisy art. 90 stosuje się odpowiednio, gdy organ samorządu województwa nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo, przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne, narusza prawa osób trzecich. O bezskuteczności wezwania można mówić zarówno wtedy, gdy organ nie uwzględnił wezwania, jak i wówczas, gdy nie zajął w kwestii wezwania do usunięcia naruszenia prawa żadnego stanowiska. Skuteczność natomiast wniesienia skargi do sądu na nie wykonanie przez organ samorządu województwa czynności nakazanych prawem albo, przez podejmowanie czynności prawnych lub faktycznych naruszających prawa osób trzecich zależy od uprzedniego wyczerpania trybu wezwania właściwego organu samorządu województwa do usunięcia naruszenia prawa.

Skarżący podnoszą, że uchwała Nr (...) Sejmiku Województwa M. z dnia (...)czerwca 2004r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa M. ingeruje w ich uprawnienia właścicielskie odnośnie działek nr ewid. (...)i (...)położonych w N. przy ul. (...), co daje im podstawę (interes prawny) do zaskarżenia tej uchwały do sądu administracyjnego.

Na czynności prawne podejmowane przez organy samorządu województwa, a taką czynnością prawną jest uchwała Sejmiku Województwa M. Nr (...) z dnia (...)czerwca 2004r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa M., stronie służy skarga do sądu

administracyjnego, po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa - art. 52 § 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi / Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm. /. Zgodnie z art. 53 § 2 w/ w ustawy skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Skarżący pismem z dnia 25 września 2006r., które wpłynęło do organu 26 września 2006r., które należy interpretować w ten sposób, iż jest wystąpieniem w trybie art. 91 w związku z art. 90 ustawy o samorządzie województwa, wezwali Sejmik Województwa M. do usunięcia naruszenia prawa dokonanego uchwałą Nr (...) Sejmiku Województwa M. z dnia (...) czerwca 2004r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa M.,

Sejmik Województwa M. uchwałą Nr (...) z dnia (...) grudnia 2006r. odmówił uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa uchwałą Nr (...) z dnia (...) czerwca 2004r., wniesionego przez skarżących.

Odpis tej uchwały został doręczony skarżącym listem zwykłym w dniu 10 stycznia 2007r.

W związku z tym termin do wniesienia skargi na uchwałę Nr (...)Sejmiku Województwa M. z dnia (...) czerwca 2004r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa M., wniesionej w trybie art. 91 w związku z art. 90 ustawy o samorządzie województwa upłynął skarżącym w dniu 9 lutego 2007r.

Skargę na powyższą uchwałę skarżący wnieśli w dniu 11 stycznia 2007r. a więc z zachowaniem ustawowego terminu do jej wniesienia.

Jak już wyżej wskazano, zgodnie z art. 91 w związku z art. 90 ustawy o samorządzie województwa każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ samorządu województwa w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Wynika z tego, że skarżący mogą zaskarżyć uchwałę Nr (...) Sejmiku Województwa M. z dnia (...) czerwca 2004r. tylko w takim zakresie, w jakim uchwała ta narusza interes prawny lub uprawnienie samych skarżących. Nie budzi wątpliwości uprawnienie skarżących do zaskarżenia przedmiotowej uchwały w części dotyczącej zaprojektowanej nowej trasy (...), która przebiega przez część nieruchomości oznaczonej nr ewid. (...)i (...)stanowiącej własność skarżących.

Jak wynika z uzasadnienia uchwały Nr (...)Sejmiku Województwa M. z dnia (...) czerwca 2004r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa M., Plan ten z uwagi na przepis art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym / Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. / stanowiący, iż 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, został opracowany na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym / tj. Dz. U. z 1999r. Nr 15, poz. 139 ze zm. /.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz koordynacja ponadlokalnych programów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań samorządu województwa. Przepis ten statuuje, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, należy do zadań samorządu województwa. Województwo stanowi samodzielny szczebel w systemie planowania przestrzennego. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest podstawowym aktem planistycznym stanowionym przez samorząd województwa. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego, ale z całą pewnością należy uznać, że jest on aktem wiążącym w określonym zakresie gminę w trakcie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego - art. 6 ust. 2 ustawy. Nie wiąże natomiast obywateli i podmiotów spoza administracji publicznej. Nie może stanowić podstawy prawnej do wydawania jakichkolwiek decyzji administracyjnych. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa określa zasady organizacji przestrzennej województwa w tym przede wszystkim: 1) podstawowe elementy sieci osadniczej,

2) rozmieszczenie infrastruktury społecznej, technicznej i innej,

3) wymagania w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego i ochrony dóbr kultury - z uwzględnieniem obszarów podlegających szczególnej ochronie.

Zgodnie z art. 54b ust. 3 i 4 cyt. ustawy w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się zadania rządowe oraz umieszcza się zadania samorządu województwa, służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych. Projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa podlegał zaopiniowaniu m. in. przez organy gmin - art. 54b ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy.

Ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego, obecnie w trybie art. 44 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i

zagospodarowaniu przestrzennym.

W świetle powyższego, biorąc pod uwagę zarzuty skarżących podniesione w stosunku do zaskarżonej uchwały, należy uznać, że nie są one zasadne, gdyż zaskarżona uchwała nie narusza prawa.

Organ samorządu terytorialnego ma nadane ustawą uprawnienia planistyczne na terenie województwa. W ramach tych uprawnień, sejmik województwa planuje inwestycje celu publicznego służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych, a taką inwestycją jest planowana trasa (...), oraz wskazuje w planie obszary, na których przewiduje się realizację tych inwestycji.

Jak już wyżej wskazano, uchwała sejmiku województwa w zakresie planu zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego, tym samym nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych. Skoro uchwała ta nie ma charakteru powszechnie wiążącego, nie ingeruje w uprawnienia właścicielskie skarżących odnośnie ich działek, przez które ma częściowo przebiegać planowana trasa (...). Dopiero na etapie prac planistycznych i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skarżący będą mogli podnosić taki zarzut.

Procedura planistyczna łącznie z podjęciem uchwały Nr (...)Sejmiku Województwa M. z dnia (...) czerwca 2004r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa M., została przeprowadzona zgodnie z zapisami ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa ta przewidywała uproszczoną procedurę sporządzania i uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego województwa bez szerszego wpływu społeczeństwa na jego treść. W tej sytuacji niezasadny jest

zarzut skarżących, że jako właściciele działek, przez które ma przebiegać planowana trasa (...), nie byli bezpośrednio powiadomieni o treści uchwały Nr (...) Sejmiku Województwa M. z dnia (...)czerwca 2004r.

Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa skarga na uchwałę organu samorządu województwa może być wniesiona po bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa. Jak już wyżej wskazano o bezskuteczności wezwania można mówić zarówno wtedy, gdy organ nie uwzględnił wezwania, jak i wówczas, gdy nie zajął w kwestii wezwania do usunięcia naruszenia prawa żadnego stanowiska. Uchwałą Nr (...)z dnia (...)grudnia 2006r. Sejmik Województwa M. uznał wniosek skarżących o uchylenie uchwały Nr (...) Sejmiku Województwa M. z dnia (...) czerwca 2004r. za niezasadny i odmówił uchylenia tej uchwały. Rozstrzygnięcie to jest jednoznaczne z nieuwzględnieniem wezwania do usunięcia naruszenia prawa, co otworzyło skarżącym drogę do złożenia skargi do sądu administracyjnego. W ocenie Sądu nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy zarzut skarżących, że w treści uchwały Nr (...) z dnia (...) grudnia 2006r. użyto sformułowania "odmówił uchylenia uchwały".

W ocenie Sądu skarżący nie wykazali, że zaskarżona uchwała narusza prawo, bądź żeby została uchwalona z naruszeniem prawa.

Z tych wszystkich względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji