



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 28 lipca 2017 r.

Poz. 2689

WYROK NR II SA/RZ 14/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 9 maja 2017 r.

Sentencja

Sygn. akt II SA/Rz 14/17 WYROKW IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Dnia 9 maja 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Marcin Kamiński /spr./ Sędziowie WSA Elżbieta Mazur - Selwa WSA Maciej Kobak Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferencpo rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 maja 2017 r. sprawy ze skargi AA i AB na uchwałę Rady Gminy Korczyna z dnia 14 grudnia 2007 r. nr X/60/07w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części graficznej, stanowiącej załącznik nr 1 do powyższej uchwały, w zakresie objęcia części działki nr 1133 i działki nr 2532, położonych w miejscowości Korczyna, granicami terenu oznaczonego symbolem KP (teren ciągów pieszo – jezdnych); II. zasądza od Rady Gminy Korczyna na rzecz skarżących AA i AB solidarnie kwotę 797 zł /słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Sygn. akt II SA/Rz 14/17 U Z A S A D N I E N I E Przedmiotem skarg AA i AB (skarżących) jest uchwała Rady Gminy Korczyna nr X/60/07 z dnia 4 grudnia 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Korczyna 5” w zakresie objęcia położonych w Korczynie działek nr 1133 i 2532 przeznaczeniem oznaczonym w planie symbolem KP (ciągi pieszo-jezdne). Uchwała nr X/60/07 z dnia 4 grudnia 2007 została ogłoszona w dniu 1 marca 2008 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z 2008 r. pod poz. 1446 i weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2008 r. Zaskarżona uchwała została trzykrotnie zmieniona uchwałami Rady Gminy Korczyna: 1) Nr XXVIII/207/09 z dnia 5 listopada 2009 r., ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego Nr 105 poz. 2647 z dnia 23 grudnia 2009 r.; 2) Nr XXII/221/13 z dnia 25 stycznia 2013 r., ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 15 marca 2013 r. pod poz. 1365; 3) Nr XXIII/226/13 z dnia 15 marca 2013 r., ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 10 maja 2013 r. pod poz. 2166. Powyższe zmiany nie dotyczyły nieruchomości, których dotyczy skarga. Pismem z dnia 2 listopada 2016 r. skarżący skierowali do Rady Gminy Korczyna wezwanie do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie uchwały nr X/60/07 z dnia 4 grudnia 2007 r. w części obejmującej działki nr 1133 i 2532 projektowanym ciągiem pieszo-jezdnym (symbol KP). W ocenie skarżących zaprojektowany ciąg pieszo-jezdny narusza w sposób rażący przysługujące im prawo własności nieruchomości, gdyż uniemożliwia jakiegokolwiek ich zagospodarowanie, w tym zagospodarowanie zgodne z przeznaczeniem obszaru przewidzianego pod zabudowę. Ustanowienie ciągu pieszo-jezdnego KP, zważywszy na zapisy zawarte w § 30 pkt 4 ppkt 3 i 4 planu skutkuje istotnymi ograniczeniami w postaci tzw. nieprzekraczalnych linii zabudowy od dróg i ulic, co zdaniem skarżących samo w sobie przesądza, że zaskarżona uchwała w sposób rażący narusza podlegające konstytucyjnej ochronie prawo własności skarżących. Przepis art. 64 Konstytucji RP dopuszcza jednak ograniczenie własności wyłącznie w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim ograniczenie to nie narusza istoty prawa własności. Akt prawa lokalnego, jakim jest zaskarżona uchwała, nie tylko nie ma rangi ustawowej, ale dodatkowo ogranicza prawo własności nieruchomości, na których ustanowiono lub zaprojektowano ciąg pieszo – jazdy (KP) w sposób znacznie szerszy niż wynika to z przepisów rangi ustawowej. Skarżący podnieśli, że w dacie uchwalania planu działka nr 1133 była zabudowana budynkiem mieszkalnym i budynkiem gospodarczym, a projektowany przebieg obszaru KP powoduje, że południowa część szlaku miałaby przebiegać przez obszar budynku gospodarczego (obejmując 1/8 jego powierzchni) i wzdłuż północnej ściany budynku mieszkalnego. Kreowałoby to stan niezgodny z planem już w dacie jego uchwalenia, czemu jak podali skarżący sprzeciwiali się na piśmie jeszcze w chwili wyłożenia planu, a przed jego uchwaleniem. Odpowiadając na wezwanie, Rada Gminy Korczyna w piśmie z dnia 5 grudnia 2016 r. nr ORG.0004.19.2016 podniosła, że zaskarżona uchwała była przedmiotem kontroli Wojewody Podkarpackiego pod kątem jej zgodności z przepisami prawa. W 2007 r. w trakcie trwania procedury opracowywania MPZP „Korczyna 5”, podczas wyłożenia do publicznego wglądu tego projektu, skarżący wnieśli uwagę stanowiącą sprzeciw wobec projektowanej drogi na działkach nr 1133, 1134/5 i 1134/6. Organ podał, że uwaga została wówczas rozpatrzona negatywnie ze względu na to, że ciąg pieszo-jezdny wyznaczono na geodezyjnie wydzielonej działce stanowiącej własność gminy. Końcowo organ poinformował skarżących, że na dzień udzielenia odpowiedzi trwały prace nad uchwaleniem nowego Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Korczyna „Korczyna 6”, w którym ciąg pieszo-jezdny KP został zastąpiony terenem oznaczonym symbolem MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, co uwzględni uzasadniony interes skarżących. Skarżący działając za pośrednictwem pełnomocnika procesowego w piśmie z dnia 7 grudnia 2016 r. zaskarżyli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie opisaną na wstępie uchwałę Rady Gminy Korczyna Nr X/60/07 z dnia 4 grudnia 2007 r. w części obejmującej działki nr 1133 i nr 2532 w zakresie ich przeznaczenia pod projektowany ciąg pieszo-jezdny KP. Zdaniem skarżących zaskarżona uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem przepisów prawa materialnego, a to art. 21 i 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegającym na ograniczeniu prawa własności nieruchomości w innym aniżeli ustawa akcie prawnym. Skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały Rady Gminy Korczyna „w części objętej wyrysem z MPZP Gminy Korczyna „Korczyna 5” - stanowiącym załącznik nr 1 do Planu dla działki nr 1133 - ustanawiającym na działkach nr 1133 oraz 2532 projektowany ciąg pieszo-jezdny KP oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych”. Skarżący podnieśli, że są współwłaścicielami i współposiadaczami na zasadach wspólności ustawowej małżeńskiej nieruchomości położonych w Korczynie, oznaczonych jako działka siedliskowa nr 1133 oraz działka nr 2532. W zaskarżonej uchwale, w części objętej wyrysem z MPZP Gminy Korczyna „KORCZYNA 5” - stanowiącym załącznik nr 1 do Planu dla działki nr 1133 - ustanowiono na działkach nr 1133 i 2532 projektowany ciąg pieszo-jezdny KP, co zważywszy na § 30 pkt 4 ppkt 3 i 4 planu,

skutkuje istotnymi ograniczeniami w postaci tzw. nieprzekraczalnych linii zabudowy od dróg i ulic (odległość od ogrodzeń – min. 4 m, odległość od budynków – min. 6 m). Skarżący podali, że podczas wyłożenia do wglądu publicznego projektu planu złożyli sprzeciw przeciwko ww. zapisowi jednakże, „zapewne z przyczyn leżących po stronie istotnych wad dokumentacji geodezyjnej, sprzeciw ten nie został uwzględniony”. Skarżący podali, że na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.), wezwali Radę Gminy Korczyna do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie wymienionej uchwały w oznaczonej części, wskazując na jej niezgodność z art. 21 i 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, niemniej organ w ustawowym terminie nie uchylił uchwały w powyższym zakresie, ani też w inny sposób nie usunął naruszenia prawa, kierując do skarżących pismo z dnia 5 grudnia 2016 r. z wyjaśnieniem, iż w projektowanym MPZP Gminy Korczyna „Korczyna 6” „ciąg pieszo - jezdny KP zostanie zastąpiony terenem oznaczonym symbolem MN - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej”, czym zdaje się podzielać wnioski i zarzuty zawarte w wezwaniu, jednakże bez skutku w postaci podjęcia decyzji o koniecznym usunięciu naruszenia prawa. W ocenie skarżących zaskarżona uchwała - wobec zapisów zawartych w § 30 pkt 4 ppkt 3 i 4, skutkuje istotnymi ograniczeniami w postaci tzw. nieprzekraczalnych linii zabudowy od dróg i ulic (odległość od ogrodzeń - min. 4 m, odległość od budynków - min. 6 m), co samo w sobie przesądza, iż w sposób rażąco narusza ona prawo własności nieruchomości, podlegające konstytucyjnej ochronie, wyrażonej w szczególności art. 21 i art. 64 Konstytucji RP. Skarżący podnieśli, iż art. 64 ust. 3 Konstytucji RP dopuszcza wszak ograniczenie własności wyłącznie w drodze aktów rangi ustawowej i to tylko w zakresie w jakim ograniczenie to nie narusza istoty prawa własności. Skarżący podnieśli, że przepis prawa lokalnego, jakim jest zaskarżona uchwała, nie tylko nie ma rangi ustawowej, jako wydany wyłącznie w oparciu o delegację ustawową, lecz dodatkowo ustanawia istotne ograniczenia, wynikające z ustanowienia na nieruchomości skarżących „projektowanego ciągu pieszo - jezdny”. Wprowadzone zaskarżoną uchwałą ograniczenie prawa własności zdaniem skarżących w zasadzie uderza w jego istotę, gdyż uniemożliwia zagospodarowanie i zabudowę działki budowlanej zabudową możliwą i dopuszczalną według innych przepisów, w tym prawa budowlanego. W odpowiedzi na skargę organ wniosł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczas wyrażone stanowisko. Zarządzeniem z dnia 11 kwietnia 2017 r. Sąd wezwał skarżących do przedłożenia: 1. dokumentów wykazujących prawa skarżących do działki nr 2532, w szczególności prawo własności - za pośrednictwem odpisu księgi wieczystej, wypisu aktu notarialnego, odpisu odpowiednich decyzji administracyjnych, albo innych dokumentów będących podstawą stwierdzenia, że skarżący mają interes prawny w zaskarżeniu uchwały wskazanej w skardze i interes ten został naruszony przez powyższą uchwałę w zakresie powyższej działki; 2. oświadczenia precyzującego żądanie skargi w zakresie przedmiotu zaskarżenia poprzez wskazanie czy przedmiotem skargi jest aktualnie obowiązujący tekst uchwały Rady Gminy Korczyna nr X/60/07 z dnia 4 grudnia 2007 r. - MPZP „Korczyna 5” (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałami z 5 listopada 2009 r., z dnia 25 stycznia 2013 r. oraz z dnia 15 marca 2013 r.), czy też pierwotny tekst uchwały Rady Gminy Korczyna nr X/60/07 z dnia 4 grudnia 2007 r. - MPZP „Korczyna 5”. W piśmie procesowym z dnia 20 kwietnia 2017 r. pełnomocnik skarżących podał, że przedmiotem skargi jest aktualnie obowiązująca wersja uchwały Rady Gminy Korczyna nr X/60/07 z dnia 4 grudnia 2007 r., „także wobec faktu, że zmiany późniejsze nie dotyczyły przedmiotu postępowania. Ponadto do pisma pełnomocnik dołączył informację o treści księgi wieczystej nr KS1K/00006079/9 obejmującej działkę nr 2532 wraz z oświadczeniem skarżących na okoliczność wykazania ich interesu prawnego oraz naruszenia tego interesu zaskarżoną uchwałą w zakresie ww. nieruchomości. Wojewódzki Sąd Administracyjny rozważył, co następuje: Zgodnie z treścią art. 1 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Ponadto stosownie do art. 134 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.), sąd administracyjny wydaje rozstrzygnięcie w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że sąd ten uwzględnia z urzędu wszelkie naruszenia prawa niezależnie od treści podnoszonych w skardze zarzutów oraz ich uzasadnienia. Jednocześnie należy stwierdzić, że kryterium legalności podlega uwzględnieniu w fazie orzekania w granicach wyznaczonych w art. 145-150 p.p.s.a. albo w przepisach szczególnych. Bezpośrednim przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest gminny akt prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.) w postaci uchwały rady gminy w przedmiocie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie obejmującym nieruchomości, co do których skarżący podnieśli zarzut naruszenia interesu prawnego. Skarżący wnieśli skargę na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”. Z przepisu tego wynika, że wykazanie przez skarżącego naruszenia jego interesu prawnego jest nie tylko warunkiem skutecznego wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. (jako przesłanka legitymacyjna), lecz

także determinuje zakres merytorycznej kontroli sądu. Ocena legalności materialnej (treściowej) gminnego aktu prawa miejscowego zaskarżonego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. może zostać przeprowadzona przez sąd administracyjny jedynie w takich granicach treści normatywnej aktu, w jakich skarżący wykazali bezpośrednie, realne i aktualne naruszenie ich interesu prawnego. W sprawie będącej przedmiotem skargi strony skarżące wykazały w sposób wystarczający, że objęcie przez zaskarżoną uchwałę planistyczną określonych nieruchomości, co do których przysługują im prawa właścicielskie, nowym przeznaczeniem narusza ich interes prawny wynikający z tych praw. Nie ulega zatem wątpliwości, że zaskarżona treść normatywna planu pozostaje w bezpośrednim, aktualnym i realnym związku z indywidualnymi interesami prawnymi podmiotów skarżących, które doznają ograniczenia w postaci ingerencji w uprawnienia prawnorzeczowe do nieruchomości objętych planem. Z dokumentów przedłożonych w sprawie przez skarżących oraz ich pełnomocnika (zob. pisma z dnia 22 lutego 2017 r. oraz z dnia 20 kwietnia 2017 r. wraz z załącznikami) wynika, że nieruchomość stanowiąca działkę nr 1133 jest objęta własnością skarżących na zasadach wspólności ustawowej małżeńskiej, natomiast nieruchomość stanowiąca działkę nr 2532 powstała z parceli gruntowej nr 4910 (zob. m.in. decyzję Starosty Krośnieńskiego z dnia 9 maja 2006 r., nr GG-III-7430-05/20/2006 oraz postanowienie Starosty Krośnieńskiego z dnia 30 stycznia 2001 r., nr GG-III-7430-05/4/2001), która zgodnie z treścią księgi wieczystej nr KS1K/00006079/9 należy do [...]. Zgodnie z informacjami wynikającymi z przedłożonych dokumentów wpisani w księdze wieczystej właściciele parceli gruntowej nr 4910 nie żyją, natomiast do kręgu spadkobierców po tych osobach należy m.in. skarżący AA (jako syn [...]). Wobec powyższych ustaleń Sąd uznał, że przesłanka legitymacyjna z art. 101 u.s.g., stanowiąca warunek dopuszczalności skutecznego zaskarżenia i merytorycznej kontroli gminnego aktu prawa miejscowego, w zakresie naruszonego interesu prawnego, została wykazana w stopniu wystarczającym. Naruszenie interesu prawnego będące przesłanką legitymacji skargowej z art. 101 u.s.g. może być legalne albo nielegalne, a kryterium zgodności z prawem podlega dodatkowo kwalifikacji z punktu widzenia cechy istotności, albowiem sąd administracyjny jest upoważniony do stwierdzenia nieważności uchwały planistycznej zasadniczo (poza wypadkiem naruszenia właściwości) jedynie wtedy, gdy ustali, że w sprawie doszło do realnego i bezpośredniego wpływu naruszenia prawa materialnego lub formalnego na formę lub treść aktu planistycznego. Ponieważ naruszenie interesu prawnego może mieć charakter legalny albo nielegalny, dlatego samo stwierdzenie, iż interes prawny skarżących został naruszony, nie przesądza o zasadności skargi, lecz otwiera drogę do kontroli legalności przedmiotu zaskarżenia, jednakże tylko w granicach wyznaczonych przez przesłankę legitymacyjną naruszonego interesu prawnego. W niniejszej sprawie zakres zaskarżenia został wyznaczony w ten sposób, że skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały planistycznej w zakresie obejmującym działki nr 1133 i 2532. Jakkolwiek w fazie rozpoznania skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego legalnościowe kryterium kontrolne nie podlega ograniczeniu, to jednak w fazie orzekania kompetencja sądu administracyjnego do sankcjonowania naruszeń prawa poprzez stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały (art. 147 § 1 p.p.s.a.) zostaje poddana limitacji na podstawie przepisu szczególnego, który przewiduje, że skarga na tego rodzaju uchwałę może zostać uwzględniona jedynie w razie zaistnienia co najmniej jednej z trzech ustawowych podstaw. Stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.), w brzmieniu nadanym przez art. 41 pkt 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji i obowiązującym od dnia 18 listopada 2015 r., podstawami stwierdzenia nieważności w całości lub w części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są tylko istotne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenia trybu jego sporządzania oraz naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Powyższy przepis stanowiący regulację szczególną względem art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.) oraz dopełnienie treściowe art. 147 p.p.s.a. stanowi podstawę pozbawienia mocy obowiązującej miejscowego planu tylko w przypadkach naruszeń prawa materialnego i formalnego, które dodatkowo i co do zasady muszą mieć charakter istotny. Dokonując kontroli formy i treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy zatem uwzględnić, że: 1) każde naruszenie przepisów o właściwości organów uczestniczących w procedurze planistycznej stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności miejscowego planu; 2) tylko istotne naruszenia warunków proceduralnych wydania aktu planistycznego (procedury planistycznej) stanowią podstawę stwierdzenia nieważności aktu; w tym wypadku chodzi o tego rodzaju naruszenia trybu sporządzania aktu, które są w stanie bezpośrednio i realnie wpłynąć na treść lub formę aktu planistycznego; 3) podstawę stwierdzenia nieważności aktu planistycznego stanowią tylko takie naruszenia warunków materialnych sporządzenia planu (zasad sporządzania planu), które są istotne, to znaczy muszą to być takie naruszenia przepisów stanowiących bezpośrednią lub pośrednią (np. w zakresie konstytucyjnych zasad równości lub proporcjonalności lub w zakresie ustawowych zasad – np. ochrony środowiska) podstawę miejscowego planu, które mają bezpośredni i realny wpływ na treść tego aktu. Analiza akt planistycznych pozwala Sądowi na stwierdzenie, że w sprawie związanej z zaskarżoną uchwałą planistyczną nie doszło do naruszenia przepisów

określających właściwość organów uczestniczących w procedurze planistycznej. Wobec powyższego należało rozważyć legalność proceduralną zaskarżonej uchwały. W tym zakresie Sąd z urzędu stwierdza, że w postępowaniu planistycznym nie doszło do takich uchybień proceduralnych, które ze względu na rodzaj oraz cechę wpływu na treść lub formę uchwały mogłyby być uznane za istotne naruszenia trybu sporządzenia miejscowego planu. Stwierdzenie bezzasadności zarzutów proceduralnych pozwala Sądowi na przejście do analizy legalności materialnoprawnej zaskarżonej uchwały w granicach naruszonego interesu prawnego skarżących. Sąd dokonując z urzędu ograniczonej kontroli legalności treści planu, stwierdził, że skarżony organ gminy poprzez objęcie w części graficznej planu (stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały planistycznej) części działki nr 1133 oraz działki nr 2532 granicami terenu oznaczonego symbolem KP (teren ciągów pieszo-jezdnych) naruszył w sposób istotny zasady sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie art. 1 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 i art. 1 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 i 2, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 140 k.c., art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Powyższa negatywna kwalifikacja legalności zaskarżonej uchwały w części graficznej wynika z następujących przesłanek: 1) Gmina dysponuje wprawdzie bardzo szerokim zakresem władztwa planistycznego i jest uprawniona do względnie swobodnego kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.s.g.), jednak akty realizacji tej polityki muszą być stanowione w zgodzie z regułami, zasadami i wartościami ustawowymi, prawnomiędzynarodowymi oraz konstytucyjnymi. W szczególności oznacza to konieczność zachowania ograniczeń wynikających z konstytucyjnych zasad proporcjonalności (art. 31 ust. 3), równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1), równej ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych i dziedziczenia (art. 64 ust. 2), zakazu naruszania istoty prawa własności (art. 64 ust. 3). Gminne organy planistyczne w procesie kształtowania treści planu miejscowego muszą także mieć na względzie liczne obowiązki wynikające z norm celowych ograniczających zakres swobody planistycznej. Przede wszystkim organy te mają obowiązek rozważnego, uzasadnionego oraz racjonalnego uwzględnienia prawa własności podmiotów dotkniętych treścią planu miejscowego (art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.), obowiązek wyważenia potrzeb interesu publicznego oraz interesów prywatnych wynikających ze zgłaszanych wniosków i uwag (art. 1 ust. 3 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.), obowiązek ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu oraz obowiązek uwzględniania wszelkich merytorycznych analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych (art. 1 ust. 3 u.p.z.p.). Ograniczenie prawa do zagospodarowania terenu podmiotu prywatnego za pośrednictwem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi być zatem szczegółowo, racjonalnie i przekonująco uzasadnione w świetle potrzeb interesu publicznego wynikających z norm prawa przedmiotowego. Konkretyzacja tych potrzeb należy oczywiście do organu planistycznego, który ma obowiązek ich prawidłowego uzasadnienia i wykazania (por. art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Jakkolwiek sąd administracyjny nie dokonuje bezpośrednio oceny racjonalności, celowości, zasadności lub słuszności dokonywanych wyborów planistycznych przez właściwy organ, to jednak w zakresie jego kompetencji kontrolnych mieści się kwalifikacja procesu oraz rezultatu wyważania przez organ gminy istotnych (relevantnych) prawnie przesłanek z punktu widzenia zgodności z zasadami i wartościami konstytucyjnymi oraz celami i granicami przyznanej przez ustawodawcę kompetencji planistycznej. W orzecznictwie podkreśla się, że tworzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujawnia wielokrotnie istnienie sprzecznych interesów różnych podmiotów, jak i kolizje interesów między poszczególnymi członkami wspólnoty samorządowej a samą wspólnotą i w procesie stanowienia tego planu gmina musi te konflikty rozstrzygać przyjmując optymalne rozwiązania mieszczące się w granicach obowiązujących przepisów. Obywatele mogą oczekiwać, że gmina, gospodarując przestrzenią, będzie to czyniła tak, aby ograniczyć ingerencję w sferę praw własnościowych do niezbędnego minimum, jednocześnie dając dowody racjonalności podejmowanych rozwiązań. Ponadto należy mieć na uwadze, iż brzmienie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazuje, że interes publiczny nie uzyskuje prymatu w odniesieniu do interesu prywatnego jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu społecznego, a także uwzględnienia aspektów racjonalności działań, proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, chronionego Konstytucją RP. 2) Z części graficznej planu (wrys z mapy stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały planistycznej) wynika, że część działki nr 1133 (w zakresie szlaku o szerokości 2-3 m) została objęta granicami terenu oznaczonego symbolem KP (teren ciągów pieszo-jezdnych) w ten sposób, że projektowany ciąg pieszo-jezdny na powyższej działce przebiega przez fragment budynku gospodarczego oraz bezpośrednio wzdłuż ściany północnej budynku mieszkalnego. Z uzasadnienia uchwały planistycznej, dokumentów przedłożonych w toku postępowania planistycznego oraz akt tego postępowania nie wynikają żadne racjonalne przesłanki uzasadniające tego rodzaju intensywną ingerencję w prawa rzeczowe skarżących. Ustalenie, że ciąg pieszo-jezdny ma przebiegać przez budynek gospodarczy oraz bezpośrednio przy ścianie budynku mieszkalnego,

posadowionych na działce nr 1133, w sytuacji, gdy działki nr 1134/6 i 1134/5 znajdujące się po przeciwnej stronie planowanego ciągu i graniczące z działką nr 2532 nie są zabudowane (działka nr 1134/5) albo nie są zabudowane w pasie o szerokości ok. 10 m (działka nr 1134/6), jawi się jako dowolne i arbitralne, a przez to naruszające w sposób istotny zasady kształtowania treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ocenie Sądu skarżony organ poprzez pozbawione racjonalnego uzasadnienia i dowolne objęcie granicami terenu przeznaczonego pod ciąg pieszo-jezdny (symbol KP) działki nr 1133 w zakresie szlaku przebiegającego przez fragment budynku gospodarczego oraz bezpośrednio wzdłuż ściany budynku mieszkalnego naruszył przede wszystkim konstytucyjne zasady proporcjonalności, zasady zakazu naruszania istoty prawa własności, zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne wszystkich obywateli znajdujących się w porównywalnej sytuacji prawnej, zasady równej ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych i dziedziczenia. Z kolei poprzez brak wykazania wynikających z potrzeb interesu publicznego uzasadnionych przesłanek, motywów, założeń i celów związanych z tego rodzaju intensywną ingerencją w sferę prawa własności podmiotu prywatnego skarżony organ naruszył w sposób istotny przepisy art. 1 ust. 2 pkt 7 i pkt 9, art. 1 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 i 2 i w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Jak trafnie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie o sygn.. II OSK 1959/09, gmina to wspólnota mieszkańców, a jej zadaniem podstawowym jest zaspokajanie potrzeb tej wspólnoty (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). „Oznacza to, że prowadząc konkretną politykę w ramach przyznanych kompetencji, w tym planistyczną, gmina obowiązana jest zwracać uwagę na potrzeby wszystkich mieszkańców. Każdy bowiem mieszkaniec gminy, członek wspólnoty samorządowej, ma prawo oczekiwać, że jego interesy będą brane pod uwagę w działaniach gminy. Na gruncie planowania przestrzennego konieczne jest zatem takie wyważenie interesów aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. Ograniczenie właścicieli w ich prawie własności, czego można spodziewać się po miejscowym planie zagospodarowania, uzasadnia tylko cel publiczny, ale także tylko wówczas, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć. Władztwo planistyczne gminy nie może polegać zatem na zupełnej swobodzie i dowolności w planowaniu co do przeznaczenia terenu, gdyż konieczne jest uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu prawa własności, z mocy art. 1 ust. 1 pkt 7 ustawy o planowaniu. Nieprzestrzeganie tego spowoduje, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu zagospodarowania, może zostać nadużyte, a ustalenia planu, które będą wynikiem tego nadużycia, mogą okazać się prawnie wadliwe”. W pełni uzasadniony jest również pogląd, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i każde inne rozstrzygnięcie uznaniowe, nie mogą być wykonywane dowolnie, bez żadnego prawnego i racjonalnego skrępowania i uzasadnienia. Organ zarówno w toku postępowania planistycznego, jak i postępowania sądowoadministracyjnego powinien zatem wykazać, iż wykonując swoje uprawnienia nie nadużył ich oraz że podjęte w planie ustalenia mieszczą się w granicach przyznanych uprawnień. Wszelkie wynikające z planu ograniczenia prawa własności muszą wynikać zatem z obiektywnych przesłanek. Jeśli bowiem ingerencja planistyczna gminy jest wyjątkiem od zasady nienaruszalności własności gruntu przez władze publiczne, to każde wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dodatkowych ograniczeń wykonywania prawa własności musi być adekwatnie szczegółowo, profesjonalnie i wiarygodnie uzasadnione (wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2013 r., IV SA/Wa 2360/12; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2012 r., IV SA/Wa 1919/12). W świetle powyższych uwag i ustaleń należy zatem stwierdzić, że skarżony organ poprzez istotne naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 i art. 1 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 i 2, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 140 k.c. oraz art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP przekroczył dopuszczalne granice przysługującego gminie władztwa planistycznego. 3) Sąd nie stwierdził natomiast podstaw do uznania nielegalności § 30 ust. 4 pkt 4 oraz § 55 ust. 2 pkt 7 części tekstowej uchwały planistycznej. Z § 30 ust. 4 pkt 4 uchwały planistycznej wynika, że ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy od dróg i ulic (nie oznaczone na rysunku planu), w odniesieniu do istniejących i projektowanych ciągów pieszo-jezdnym mierzone od osi tych dróg do budynku w odległości min. 6 m. Zgodnie z treścią § 55 ust. 2 pkt 7 uchwały planistycznej ustala się jako obowiązujące szerokości w liniach rozgraniczających dla ciągów pieszo-jezdnym o wartości 8 m. Ponadto zgodnie z § 55 ust. 5 uchwały na terenach oznaczonych symbolami KDG, KDZ, KDL, KDD, KDW, KP ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy: 1) utrzymanie istniejącej zabudowy i urządzeń z możliwością ich remontów, rozbudowy, przebudowy i nadbudowy oraz zmiany sposobu użytkowania po uzyskaniu zgody zarządcy drogi, 2) dopuszcza się indywidualną formę architektoniczną obiektów związanych z przeznaczeniem podstawowym i dopuszczalnym. Powyższe przepisy prawa lokalnego same w sobie nie naruszają obiektywnego porządku prawnego. Jedynie ich powiązanie z częścią graficzną planu i konkretnymi działkami ewidencyjnymi może skutkować powstaniem sytuacji, w której przeznaczenie danej nieruchomości oraz związane z nim zastosowanie odpowiednich

przepisów planu może prowadzić do nieakceptowalnych prawnie rozwiązań. W związku z powyższym Sąd uznał za stosowne uznanie, że zaskarżona uchwała poprzez objęcie w części graficznej planu (stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały planistycznej) części działki nr 1133 granicami terenu oznaczonego symbolem KP (teren ciągów pieszo-jezdných) naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a. stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności w tym zakresie. 4) Stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części graficznej obejmującej fragment działki nr 1133 skutkuje jednocześnie koniecznością stwierdzenia nieważności powyższej uchwały również w zakresie działki nr 2532. Z przepisu § 55 ust. 2 pkt. 7 części tekstowej planu wynika bowiem, że szerokość ciągów pieszo-jezdných KP w liniach rozgraniczających ma wynosić 8 m. Tymczasem wyłączenie fragmentu działki nr 1133 z terenu przeznaczonego pod planowany ciąg pieszo-jezdny spowoduje, że teren ten pozostawiony w granicach wyznaczonych w części graficznej i obejmujący działkę nr 2532 będzie miał szerokość poniżej 8 m. Stan taki będzie zaś stanowił bezpośrednie naruszenie treści § 55 ust. 2 pkt. 7 części tekstowej planu. Należy zatem przyjąć, że konsekwencją wadliwości przeznaczenia części działki nr 1133 oraz przepisów planistycznych wyznaczających szerokość linii rozgraniczających ciągi pieszo-jezdne KP (§ 55 ust. 2 pkt. 7) jest wadliwość części graficznej planu również w zakresie działki nr 2532. Mając powyższe na względzie, stwierdzono również nieważność części graficznej planu (stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały planistycznej) w zakresie objęcia działki nr 2532 granicami terenu oznaczonego symbolem KP (teren ciągów pieszo-jezdných). Uwzględniając wskazane wyżej przesłanki i argumenty, Sąd stwierdził w pkt. I wyroku nieważność zaskarżonej uchwały w części, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 101 ust. 1 u.s.g. Na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w pkt. II wyroku orzeczono o zasądzeniu od skarżonego organu solidarnie na rzecz stron skarżących zwrotu kosztów postępowania sądowego.