



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 stycznia 2025 r.

Poz. 473

WYROK NR II SA/WR 262/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 sierpnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyński

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 sierpnia 2024 r.

sprawy ze skargi G.K. i J.K.

na uchwałę Rady Gminy Podgórzyn

z dnia 26 października 2023 r. nr LXXVI/709/2023

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

dla terenów związanych z powiększeniem oczyszczalności ścieków położonych w

obrębie Marczyce w gminie Podgórzyn - Etap I

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały co do § 6 ust. 2 tabela 1 liczba porządkowa 2 w zakresie pkt 2 kolumny 4 „teren komunikacji drogowej wewnętrznej (KR)” w odniesieniu do działki nr 54/3 w Marczycach i co do § 33 ust. 1 w zakresie linii rozgraniczającej drogę 3KR w części przebiegającej wzdłuż działki nr 54/3 w Marczycach o ile ustala szerokość tej drogi do 16 m oraz co do załącznika graficznego do tekstu planu w tym zakresie.

Uzasadnienie

W dniu 26 października 2023 r., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.; dalej zwana „u.s.g.”), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.; zwana dalej „u.p.z.p.”) oraz w związku z uchwałą nr LXVIII/645/2023 Rady Gminy Podgórzyn z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów związanych z powiększeniem oczyszczalni ścieków położonych w obrębie Marczyce w gminie Podgórzyn, po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Podgórzyn przyjętego uchwałą z dnia 28 września 2002 r. ze zm. nr XLII/417/2002 r., Rada Gminy Podgórzyn podjęła uchwałę nr LXXVI/709/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów związanych z powiększeniem oczyszczalni ścieków położonych w obrębie Marczyce w gminie Podgórzyn - Etap I (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2023 r. poz. 5979).

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniosli G. i J.K. (dalej „skarżący”), zarzucając jej podjęcie z naruszeniem:

1. art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez przyjęcie kwestionowanych skargą ustaleń z przekroczeniem granic władztwa planistycznego powodujące nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w prawa skarżących a poprzez to naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady pewności prawa oraz podważenie zaufania skarżących do państwa i legalności stanowionego przez nie prawa;

2. art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 140 Kodeksu cywilnego przez znaczne ograniczenie prawa własności skarżących i w istocie pozbawienie ich możliwości korzystania z nieruchomości zabudowanej w sposób dotychczasowy i zgodny z jej funkcją ze względu na przeznaczenie w uchwalonym planie części nieruchomości skarżących stanowiącej działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym 54/3 w Marczycach przy ul. Miodowej 2 w pasie o szerokości 5 m i długości 46 m przylegającym do terenu drogi wewnętrznej oznaczonej w planie symbolem 3KR na poszerzenie tej drogi, mimo zlokalizowania w tej części nieruchomości murków oporowych, ogrodzenia, furty wejściowej z domofonem, bramy wjazdowej na działkę i infrastruktury technicznej zaopatrującej nieruchomość w media;

3. art. 1 ust. 1 pkt 7 i art. 6 ust. 2 u.p.z.p. poprzez nieuwzględnienie w kwestionowanych ustaleniach planistycznych prawa własności skarżących, sposobu zagospodarowania posiadanej przez nich nieruchomości oraz jej warunków geofizycznych i ukształtowania terenu oraz obciążenie ich nieruchomości z naruszeniem wymogu ochrony prawa własności i praw nabytych oraz naruszeniem zasady równości wobec prawa i proporcjonalności, mimo braku adekwatnych i koniecznych przesłanek wyprowadzonych z racji interesu publicznego;

4. art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez przyjęcie kwestionowanych ustaleń, mimo ich niezgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (uchwała Rady Gminy Podgórzyn z dnia 28 września 2002 r. nr XLII/417/2002 ze zm.);

5. art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1992 r. nr 36, poz. 175 ze zm.) poprzez niezastosowanie podstawowej dyrektywy interpretacyjnej przepisów ograniczających korzystanie przez skarżących z ich nieruchomości;

6. art. 6 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji poprzez niezastosowanie się do zasady doboru środków działania współmiernego do celu w przypadku naruszania uprawnień przysługujących obywatelowi.

Wobec przedstawionych powyżej zarzutów skarżący wniosli o stwierdzenie nieważności:

1. § 6 ust. 2 tabela nr 1 kolumna 4 pkt 1 zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim w odniesieniu do działki oznaczonej numerem 54/3 w Marczycach, stanowiącej własność skarżących, położonej w obszarze planistycznym o symbolu 6MN-U (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług), ustala jako przeznaczenie uzupełniające, które – zgodnie z postanowieniem § 4 pkt 10 przedmiotowej uchwały – jest dopuszczone do lokalizacji na danym terenie i określane dla niego indywidualnie, teren komunikacji drogowej wewnętrznej (KR);

2. § 33 ust. 1 zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim w odniesieniu do terenu o symbolu 3KR w części przebiegającej wzdłuż nieruchomości, stanowiącej własność skarżących, to jest działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 54/3 w Marczycach ustala szerokość do 16 m;

3. załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały – rysunku planu w części obrazującej przebieg w liniach rozgraniczających drogi wewnętrznej, oznaczonej symbolem 3KR przez teren nieruchomości skarżących to jest działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 54/3 w Marczycach.

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik wskazał, że skarżący są właścicielami działki nr 54/3 należącej do obszaru oznaczonego w zaskarżonej uchwale symbolem 6MN-U. Ze względu na ukształtowanie terenu i konieczność zapewnienia dostępu do drogi publicznej granice działki zostały wytyczone w kształcie litery L.

W dniu 21 grudnia 2001 r. skarżący uzyskali decyzję Starosty Jeleniogórskiego zatwierdzającą projekt budowlany oraz udzielającą pozwolenia na budowę. Na podstawie stosownych zezwoleń właściwych organów wykonany też został wjazd na działkę z drogi gminnej oraz przyłącze instalacji kanalizacyjnej i gazowej. Zrealizowany obiekt został przyjęty do użytkowania oświadczeniem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Jeleniej Górze z dnia 10 listopada 2010 r. o niewniesieniu sprzeciwu do zawiadomienia o zakończeniu budowy. W dniu 26 października 2023 r. Rada Gminy podjęła zaskarżoną uchwałę, w której ustalono poszerzenie drogi wewnętrznej oznaczonej na rysunku planu symbolem 3KR (działka nr 160/2), obejmując liniami rozgraniczającymi teren poszerzonej drogi część nieruchomości skarżących stanowiącej pas terenu o szerokości 5 m i długości 46 m. Takie przeznaczenie terenu 6MN-U, do którego należy działka skarżących, nie zostało przewidziane w obowiązującym studium. Zrealizowanie tego ustalenia planistycznego spowoduje – zdaniem skarżących – konieczność likwidacji furtki wejściowej z domofonem i oświetleniem oraz bramy wjazdowej, co stanowi jednocześnie likwidację jedyne go możliwego wjazdu na działkę skarżących (także dla pojazdów uprzywilejowanych), a przez to uniemożliwi skarżącym dalsze zamieszkiwanie na terenie własnej posesji. W pasie projektowanej drogi zlokalizowana jest również automatycznie sterowana brama wjazdowa do garażu, której przesunięcie nie jest możliwe ze względu na rozszerzające się kamienne murki oporowe wykonane z otoczków, których wysokość ze słupkami i metalowym kutym ogrodzeniem wynosi 2,7 m (strona północna) i 1,7 m (strona południowa). Murki oporowe od strony skarpy (wewnętrzna) są dla jej ustabilizowania wypełnione zbrojonym betonem o grubości 40 cm. W murkach oporowych zamontowane jest oświetlenie, które uległoby zniszczeniu. Ponadto, w nich i pod kostką granitową ułożone są przewody zasilające do siłowników i fotokomórek, a ich odcięcie spowodowałoby degradację całego systemu. Planowane poszerzenie drogi 3KR wymaga też zniwelowania terenu działki skarżących do poziomu drogi, czego rezultatem będzie likwidacja przyłącza gazowego i energetycznego, co pozbawiłoby skarżących dostępu do tych mediów. Spowoduje też – w części działki położonej za furtką i bramą wjazdową – odsłonięcie wodociągu „woD90”, który przebiega przez działkę skarżących i jest głównym wodociągiem dla Marczyce. Przy tak intensywnej ingerencji w prawo własności, którym dysponują skarżący, w toku prac planistycznych nie rozważono żadnych rozwiązań alternatywnych dla planowanego poszerzenia drogi wewnętrznej 3KR, mimo że istnieje możliwość zrealizowania takiego zamierzenia w sposób bezkolizyjny, przeznaczając na poszerzenie tej drogi teren po przeciwnej stronie istniejącej ulicy, na którym nie są zlokalizowane żadne elementy infrastruktury, istnieje tylko pas żywopłotu i budynek w bardzo złym stanie technicznym, który objęty jest nakazem rozbiórki, o czym poinformował skarżących właściciel nieruchomości (działka nr 53/1) podczas rozmowy w dniu 19 grudnia 2023 r. Dlatego niezrozumiałe jest oznaczenie w planie tego obiektu jako budynku o wartościach architektonicznych, cennych pod względem kulturowym, choć takiego statusu nie przyznaje mu studium. W toku procedury planistycznej nie podjęto też żadnych czynności, których istotą jest wyważenie interesu indywidualnego i interesu publicznego, bez-względnie wymaganych przy przyjmowaniu ustaleń planistycznych naruszających w sposób nadmierny prawa jednostki. W uzasadnieniu uchwały organ planistyczny nie przedstawił też żadnej argumentacji wyjaśniającej powody tak znaczącej ingerencji prawodawczej w prawo własności skarżących dokonanej z naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Z tych względów skarżący uznają, że spełniają warunek skorzystania z uprawnienia określonego w art. 101 ust. 1 u.s.g.

Jak dalej wskazano, zarówno w tytule uchwały intencyjnej, jak i uchwały planistycznej organ gminy wskazał, że ich przedmiotem są ustalenia dla terenów związanych z powiększeniem oczyszczalni ścieków położonych w obrębie Marczyce. Nieruchomość skarżących usytuowana jest w odległości ponad 700 m od terenu oczyszczalni, a uwzględniając treść § 5 pkt 7 zaskarżonej uchwały, trudno uznać, aby mogłyby być na niej zlokalizowane obiekty, o których mowa w tym zapisie planistycznym, i w ten sposób byłaby ona „związana” z powiększeniem oczyszczalni ścieków stanowiącym cel podjętej uchwały. Trudno też określić związek drogi wewnętrznej 3KR i koncepcję jej poszerzenia z planowanym powiększeniem oczyszczalni ścieków, tym bardziej, że w obwieszczeniu Wójta Gminy z dnia 20 listopada 2023 r. dotyczącym potrzeby dokonania oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia pn. „Modernizacja wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków komunalnych w Marczycach gm. Podgórzyn” wymienione zostały numery ewidencyjne działek, na których przedsięwzięcie będzie realizowane, ale w tym zestawieniu nie wskazano działki nr 54/3. Działka ta została jednak włączona do obszaru objętego planem, do czego Gmina była uprawniona, korzystając z ustawowo przyznanej samodzielności planistycznej. Natomiast przyjęte dla niej ustalenia planistyczne, wcześniej opisane, nie spełniają kryteriów legalności.

W odpowiedzi na skargę Gmina Podgórzyn wniosła o jej oddalenie w całości. Na rozprawie zaś w dniu 8 sierpnia 2024 r. pełnomocnik organu oświadczył, że organ uznaje skargę w całości za zasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia.

Zgodnie natomiast z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej „p.p.s.a.”), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały, doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych lub przepisach szczególnych. Wskazać również należy, że w myśl art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że skarga w niniejsze sprawie wniesiona została w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Dla porządku wywodu Sąd wyjaśnia także, że w orzecznictwie jednoznacznie wskazuje się, że podstawy do uwzględnienia skargi na uchwałę podjętą w zakresie administracji publicznej zaistnieją tylko wtedy, gdy mamy do czynienia z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia, a to naruszenie jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Mówiąc inaczej, skarga nie podlega uwzględnieniu w sytuacji, gdy wprowadzie naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie strony, ale następuje to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego, w którego ramach rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy (wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2011 r., II OSK 355/11, Lex nr 920623; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., II SA/Po 890/13, Lex nr 1474201; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 października 2013 r., II SA/Kr 719/13, Lex nr 1384888).

W ocenie Sądu, skarżący będący współwłaścicielami działki o numerze 54/3 w Marczycach niewątpliwie posiadają interes prawny w skarżeniu planu w zakresie, w jakim określa on przeznaczenie tej działki. Interes skarżących znajduje bowiem ochronę w przepisach kodeksu cywilnego (art. 140 Kodeksu cywilnego). Właściciel nieruchomości ma interes w ochronie przysługującego mu prawa własności przed ingerowaniem w to prawo przez ograniczenie jego wykonywania i narzucanie określonego sposobu zagospodarowania nieruchomości.

W niniejszej sprawie poza sporem jest okoliczność, że decyzją Starosty Jeleniogórskiego w dnia 21 grudnia 2001 r. skarżący uzyskali zatwierdzenie projektu budowlanego (obejmował on projekt zagospodarowania terenu, projekt architektoniczno-budowlany budynku mieszkalnego jednorodzinnego, projekt przyłącza wodociągowego i przyłącza energetycznego) oraz pozwolenie na budowę. Na podstawie stosownych zezwoleń właściwych organów wykonali wjazd na działkę z drogi gminnej oraz przyłączy instalacji kanalizacyjnej i gazowej. Ze względu na ukształtowanie terenu i konieczność zapewnienia dostępu do drogi publicznej granice działki zostały wytyczone w kształcie litery L. Zrealizowany przez skarżących obiekt został przyjęty do użytkowania. Nie ma także żadnej wątpliwości co do tego, że w dniu 26 października 2023 r. została podjęta zaskarżona uchwała, zgodnie z którą – w celu powiększenia oczyszczalni ścieków – ustalono poszerzenie drogi wewnętrznej oznaczonej na rysunku planu symbolem 3KR (działka nr 160/2), obejmując liniami rozgraniczającymi teren poszerzonej drogi część nieruchomości skarżących stanowiącej pas terenu o szerokości 5 m i długości 46 m.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała ustalając na części działki skarżących możliwość lokalizacji drogi wewnętrznej, modyfikuje uprawnienia i obowiązki skarżących wynikające z przysługującego im prawa własności. Treść zaskarżonej uchwały w zakresie:

1. w jakim w odniesieniu do działki nr 54/3 (obszar o symbolu 6MN-U – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług) ustala jako przeznaczenie uzupełniające lokalizację terenu komunikacji drogowej wewnętrznej (KR);

2. w jakim w odniesieniu do terenu o symbolu 3KR w części przebiegającej wzdłuż działki nr 54/3 ustala szerokość do 16 m;

3. rysunku planu w części obrazującej przebieg w liniach rozgraniczających drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 3KR przez teren działki nr 54/3, narusza zatem uprawnienia skarżących wynikające z prawa własności, a tym samym narusza ich interes prawny, co legitymuje ich do wniesienia skargi na zaskarżoną uchwałę w zakresie należącej do nich działki nr 54/3. Rozważyć zatem należy, czy stwierdzone naruszenie interesu prawnego co do działki numer 54/3 mieści się granicach obowiązującego prawa, w szczególności czy gmina nie nadużyła władztwa planistycznego.

Dokonując weryfikacji prawidłowości skorzystania przez Gminę w rozpoznawanej sprawie z przysługującej jej samodzielności planistycznej, w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 21 Konstytucji RP oraz art. 140 Kodeksu cywilnego, właściciel rzeczy korzysta z niej z wyłączeniem innych osób zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem i zasadami współżycia społecznego, z tym, że przy wykonywaniu własności jest ograniczony treścią przepisów szczególnych. Nie ulega zatem wątpliwości, że prawo własności korzysta z najdalej idących gwarancji ochrony wynikających z ustaw oraz z Konstytucji, jednakże nie jest to prawo nieograniczone i absolutne. Regulacjom przewidującym ochronę prawa własności towarzyszą jednocześnie normy dopuszczające ingerencję w to prawo. Wskazać tu należy przede wszystkim na powołany wyżej art. 21 ust. 1 jak i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP stanowiące, że własność i inne prawa majątkowe podlegają równej ochronie prawnej, obok których znajdują się jednocześnie regulacje dopuszczające ograniczoną ingerencję we własność (art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) – w granicach określonych ustawowo i w zakresie nienaruszającym istoty własności, w tym przy wywłaszczeniu – jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Ponadto, sam przepis art. 140 Kodeksu cywilnego stanowi, że uprawnienia właścicielskie (posiadanie, korzystanie z rzeczy i rozporządzanie nią) mogą być wykonywane w granicach określonych przez ustawę i zasady współżycia społecznego – a zatem nie w sposób absolutny.

Możliwość ograniczenia własności – jak wynika z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP – w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, oznacza, że może ono mieć miejsce ale z poszanowaniem zasady proporcjonalności, czyli zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Przy czym, ingerencja w sferę prawa własności musi być racjonalna i odpowiednia (proporcjonalna) do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Takimi przepisami o randze ustawowej, ze-zwalającymi na ograniczenie prawa własności, są m.in. regulacje zawarte w przepisach u.p.z.p., które upoważniają gminę do uchwalenia aktów planowania przestrzennego. Ważne jest zatem, czy takie ograniczenie korzystania z nieruchomości jest dopuszczalne przede wszystkim w świetle przepisów u.p.z.p., a także innych ustaw, w tym art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Według art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ obowiązany jest ważyć interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne (art. 1 ust. 3 u.p.z.p.). Przytoczony przepis prawa materialnego stanowi bazę tzw. władztwa planistycznego gminy, które można zdefiniować jako przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. I właśnie dlatego, że miejscowy plan kształtuje sposób wykonywania prawa własności, to wyznaczenie granic ingerencji w prawo własności musi uwzględniać wartości naczelne, jak równość wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), w tym gwarantowanie sprawiedliwości społecznej (wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r., II OSK 215/08). Oczywiście jest bowiem, że w toku procesu uchwalania czy to studium, czy planu miejscowego może dochodzić i w praktyce dochodzi do kolizji interesów m.in. publicznych z prywatnymi. Rozstrzyganie tych konfliktów wymaga wyważenia interesu poszczególnych właścicieli nieruchomości oraz interesu publicznego całej wspólnoty samorządowej. Dlatego samodzielność gminy w zakresie wykonywania zadań planistycznych (przyznanego jej w art. 3 u.p.z.p. uprawnienia) nie jest nieograniczona a władztwa planistycznego organy gminy nie mogą nadużywać. W demokratycznym państwie prawa wszelkie działania władzy publicznej muszą doznawać ograniczeń przewidzianych prawem (art. 7 Konstytucji RP). W realizacji zadań własnych gmina związana jest więc przepisami prawa, w tym prawa

europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw. Tylko w takich granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Zachowanie balansu między wartościami chronionymi konstytucyjnie i ustawowo wyklucza zakładanie prymatu interesu ogólnego nad jednostkowym i odwrotnie. Choć nie oznacza to z drugiej strony, że jakiegokolwiek naruszenie interesu indywidualnego z góry naznacza taki plan stygmatem nielegalności.

W ocenie Sądu orzekającego w niniejszej sprawie z przepisów takich jak art. 140 Kodeksu cywilnego oraz art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP wynika właśnie możliwość ingerencji, poprzez władztwo planistyczne, w prawo własności. Problem nie polega więc na tym, czy uchwała narusza prawo własności, lecz czy ta ingerencja następuje z naruszeniem prawa, ewentualnie zasady proporcjonalności, która wymaga wyważenia różnych grup interesów – publicznego (ład przestrzenny) i prywatnego (prawo własności). Wtedy można mówić o przekroczeniu władztwa planistycznego przez organ gminy. Organom gminy przysługuje prawo władczego rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem. Podkreślić jednak trzeba, że na mocy art. 21 Konstytucji RP ochrona własności stała się jedną z zasad ustroju gospodarczego RP. Na podstawie art. 64 Konstytucji RP własność stała się również jednym z podstawowych praw ekonomicznych. Dla ochrony własności podstawowe znaczenie ma przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który statuuje zasadę proporcjonalności, a więc zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (Z. Niewiadomskiego (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 64-65). W doktrynalnym ujęciu wymóg proporcjonalności oznacza także konieczność zachowania proporcji pomiędzy ograniczeniem danego konstytucyjnego prawa lub wolności (czyli nałożonymi na jednostkę obciążeniami) a zamierzonym celem (pozytywnym efektem) danej regulacji prawnej. Wymóg proporcjonalności oznacza konieczność wyważania dwóch dóbr (wartości), których pełna realizacja jest niemożliwa (J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2008, s. 27-28).

Ograniczenie właścicieli w ich prawie własności, czego można spodziewać się po miejscowym planie zagospodarowania, uzasadnia tylko cel publiczny jednakże tylko wtedy, 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. 2 pkt 7 u.p.z.p. 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 wyroku z dnia 19 czerwca 2008 r. (II OSK 437/08, LEX nr 490102) NSA stwierdził, że w zagospodarowaniu przestrzeni „interes społeczny” nie zyskał prymatu w odniesieniu do interesu jednostki, co oznacza obowiązek „rozwąznego wyważania” praw indywidualnych obywateli i interesu społecznego w procesie planowania przestrzennego. W ocenie NSA podstawowa zasada równości wobec prawa stwarza nakaz wyważania wszystkich interesów, jakie występują w danej sprawie, a istota wyważania opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady – wyważaniu wartości interesów i rezultacie wyważenia. Jeżeli nie doszło do wyważania interesów lub bezpodstawnie przyjęto regułę dominacji któregośkolwiek z interesów – zasada ta zostaje naruszona. Dokonując zatem ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli, rada gminy powinna bezwzględnie kierować się zasadą proporcjonalności, rozumianą jako zakaz nadmiernej w stosunku do chronionych wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostek. Oznacza to konieczność dbania o właściwe ustalenie proporcji pomiędzy ochroną interesu publicznego z jednej strony a ograniczeniem prywatnych interesów właścicieli z drugiej (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 lutego 2008 r., II SA/Bk 42/08, LEX nr 483139). Gdyby okazało się, że skala ingerencji w prawo własności nie znajdowała żadnego uzasadnienia w interesie publicznym bądź byłaby w stosunku do niego nierzeczywista lub nieproporcjonalna, można wówczas mówić o nadużyciu władztwa publicznego.

Z takim nadużyciem mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie, bowiem w kwestii przeznaczenia części działki nr 54/37 w Malczycach ten interes skarżących nie został prawidłowo, w toku procedury planistycznej, wyważony. W sprawie strona przeciwna nie wykazała, aby istniały podstawy do ingerencji w stan prawny i faktyczny ukształtowany na działce skarżących przed podjęciem tej uchwały. W żadnej mierze Gmina nie wykazała także, że wyważyła wszelkie interesy – zarówno publiczne jak i prywatne – uwzględniając przy tym aspekty proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania konstytucyjnie chronionego prawa własności. Brzmienie przepisów u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje jednak, że „interes publiczny” nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Rozwiązania prawne przyjęte w u.p.z.p. opierają się na zasadzie równowagi interesu ogólnopolskiego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego, co ma szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów, czego jednak zabrakło w niniejszej sprawie. Ani z przedstawionych materiałów planistycznych, ani z uzasadnienia uchwały, czy wreszcie z odpowiedzi

na skargę nie wynika, że wprowadzając powyższe uregulowania Rada, uwzględniła wszystkie okoliczności sprawy, w tym kwestie wskazane w skardze, tj. zrealizowanie powyższych ustaleń w istocie doprowadzi do likwidacji jedyne go możliwego wjazdu na działkę skarżących a przez to uniemożliwi skarżącym dalsze zamieszkiwanie na terenie ich posesji, a ponadto – do konieczności zniwelowania terenu działki skarżących do poziomu drogi, czego rezultatem będzie likwidacja przyłącza gazowego i energetycznego, co pozbawiłoby skarżących dostępu do tych mediów, jak i odsłonięcie wodociągu „woD90”, który przebiega przez działkę skarżących i jest głównym wodociągiem dla Marczyca. Nie wynika z nich również, że organ w sposób rzetelny i wszechstronny rozważył te okoliczności w kontekście zakwestionowanego przez skarżących zapisów, mając na uwadze zarówno interes ogólny, interes innych podmiotów, jak też interes skarżącego. Nie przedstawiono uzasadnionych motywów, dla których ograniczono uprawnienia skarżących do korzystania z ich nieruchomości.

Podkreślić tutaj jeszcze należy, że zasady konstytucyjne, w tym ustanowiona w art. 2 zasada demokratycznego państwa prawa oraz wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności, zezwalają na ograniczenie prawa własności, ale jedynie wówczas gdy niezbędnie wymaga tego inne dobro chronione w postaci np. interesu publicznego lub prawa własności innych osób. W razie kolizji przyznanie prymatu jednemu interesowi nad innym, wymaga każdorazowo porównania wartości chronionych z tymi, które w efekcie wprowadzanej regulacji mają ulec ograniczeniu. W konsekwencji uczynienie jednego z interesów nadrzędnym wymaga szczególnej rozważ i rzetelnego uzasadnienia. Po analizie przedstawionej dokumentacji planistycznej Sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie organ planistyczny nie sprostał powyższym wymogom. Istotne są przy tym uwagi zawarte w skardze, że w toku prac planistycznych nie rozważono żadnych rozwiązań alternatywnych dla planowanego poszerzenia drogi wewnętrznej 3KR, mimo że istnieje możliwość zrealizowania takiego zamierzenia w sposób bezkolizyjny, przeznaczając na poszerzenie tej drogi teren po przeciwnej stronie istniejącej ulicy, na którym nie są zlokalizowane żadne elementy infrastruktury, istnieje tylko pas żywopłotu i budynek w bardzo złym stanie technicznym, który objęty jest nakazem rozbiórki.

Podnoszone przez skarżących okoliczności wykazują, że organ planistyczny nie wziął pod uwagę ich interesu, jak też nie wyjaśnił w istocie, dlaczego wprowadzono ograniczenia sposobu zagospodarowania posiadanej przez nich nieruchomości oraz jej warunków geofizycznych i ukształtowania terenu. W efekcie nie można przyjąć, że dokonane ograniczenia zostały wprowadzone do planu w odpowiedniej proporcji do celu, który miał być osiągnięty. Nadto, brak dostatecznego uzasadnienia zaskarżonej uchwały, w zakresie w jakim wprowadza istotne ograniczenia prawa własności skarżących, uniemożliwia – zdaniem Sądu – nie tylko zbadanie zgodności z prawem przyjętych rozwiązań, ale również utrudnia właścicielom nieruchomości objętych planem ocenę racjonalności i zasadności wprowadzonych rozwiązań prawnych dotyczących ograniczenia ich prawa własności. Skarżący słusznie zatem zarzucili, że zakwestionowane zapisy zaskarżonej uchwały naruszają nie tylko konstytucyjną zasadę proporcjonalności ale i zasadę równości wobec prawa, mimo braku adekwatnych i koniecznych przesłanek wyprowadzonych z racji interesu publicznego.

Z tych też względów należało uznać, że w zaskarżonym zakresie przy uchwalaniu kwestionowanego planu miejscowego doszło do przekroczenia władztwa planistycznego i naruszenia wskazanych konstytucyjnych zasad proporcjonalności i równości wobec prawa. Przekroczenie władztwa planistycznego stanowi natomiast istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego rozumianych jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. To zaś – stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. – skutkowało stwierdzeniem przez Sąd nieważności zaskarżonej uchwały w części, tj. co do § 6 ust. 2 tabela 1 liczba porządkowa 2 w zakresie pkt 2 kolumny 4 „teren komunikacji drogowej wewnętrznej (KR)” w odniesieniu do działki nr 54/3 w Marczycah i co do § 33 ust. 1 w zakresie linii rozgraniczającej drogę 3KR w części przebiegającej wzdłuż działki nr 54/3 w Marczycah o ile ustala szerokość tej drogi do 16 m oraz co do załącznika graficznego do tekstu planu w tym zakresie.

Stąd orzeczono jak w sentencji niniejszego wyroku.