



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 marca 2014 r.

Poz. 1450

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 638/13
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 grudnia 2013 r.

w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Kremis (sprawozdawca)

Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant

Edyta Forysiak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 19 listopada 2013 r.

sprawy ze skargi Jolanty D. J.

na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich

z dnia 31 marca 2011 r. nr VIII/44/11

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie

- I. stwierdza nieważność § 11 ust. 2 zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim dotyczy on terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 4KDW oraz załącznika graficznego w tym zakresie;**
- II. dalej idącą skargę oddala;**
- III. stwierdza, iż zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w pkt I;**
- IV. zasądza od Gminy Oborniki Śląskie na rzecz strony skarżącej 557 zł (słownie: pięćset pięćdziesiąt siedem zł) kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Jolanta D. J. działając na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.), art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 31 marca 2011 r. nr VIII/44/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie, wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, a także zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie interesu prawnego skarżącej oraz art. 6 ust. 2, w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm. – w dacie uchwalania; obecnie Dz. U. z 2012 r., poz. 647), art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.) oraz art. 21 i art. 64 Konstytucji RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), poprzez niewłaściwe ich zastosowanie i ograniczenie prawa własności ponad kompetencje władztwa planistycznego, wyrażające się w niemożliwości dokonania zabudowy nieruchomości oraz scalenia i podziału nieruchomości, a także przeznaczenia nieruchomości niemal w całości pod drogę wewnętrzną; art. 15 ust. 3 pkt 1 i ust. 2 pkt 8 art. 15 ust. 3 pkt 1 i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i niewskazanie w miejscowym planie, że obszary terenów 1 MN - 4 MN podlegają obowiązkowemu scaleniu i podziałowi; art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez nieokreślenie zasad podziału i scalania dla terenów 5 MN i sprzeczność rozwiązań dotyczących scalania i podziału określonych w § 7 ust. 1 pkt 2 i § 10 ust. 1 pkt 6 i 7 uchwały; art. 15 ust. 2 pkt 6, w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwane dalej rozporządzeniem planistycznym) poprzez nieokreślenie wszystkich parametrów zabudowy dla terenu 5 MN – geometrii dachu; art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia planistycznego, poprzez błędną ich wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, w wyniku wprowadzenia ograniczeń nie mających umocowania w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności określenia kolorystyki i materiałów budowlanych z jakich mają być wykonane dachy; art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430), w wyniku wadliwego określenia szerokości drogi klasy D; art. 2 Konstytucji RP poprzez niewłaściwe definiowanie pojęć ustawowych, a w szczególności konstruowanie definicji legalnych pojęć wbrew ich ustawowemu znaczeniu.

W uzasadnieniu strona skarżąca podnosi, że jej interes prawny wynika z prawa własności nieruchomości - działki nr 6, co jest wystarczającą legitymacją materialno-prawną do kwestionowania ustaleń planu miejscowego. Zawarta w art. 4 ust. 1, art. 14 ust. 4 oraz art. 15 i art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, norma kompetencyjna do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowi jedno z najistotniejszych źródeł ograniczenia praw rzeczowych, w tym prawa własności. Strona skarżąca podkreśla, że norma ta jest podstawą do wydawania aktów stanowienia prawa - przepisów powszechnie obowiązujących. Te dwie zmienne tak charakterystyczne dla procesu planowania przestrzennego determinują szczególnie reżim wykładni upoważnienia. Zresztą każda norma kompetencyjna podlega swoisty regułom wykładni, właściwym dla tego rodzaju norm.

W myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Za-równo w doktrynie, jak orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemanie kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska Oborniki Śląskich nie dopełniła wymogów właściwych dla standardów demokratycznego państwa prawnego i przekroczyła granice władztwa planistycznego.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na przekroczenie władztwa planistycznego w zakresie ustaleń komunikacyjnych, w tym w szczególności przeznaczenia działki nr 6 w pod drogę wewnętrzną i to w taki sposób, że w ogóle nie można jej zabudować. Nie negując ogólnie kompetencji planistycznych gminy i możliwości przeznaczania nieruchomości pod tereny komunikacyjne, trzeba koniecznie zwrócić uwagę na ustalenia planu w tym zakresie. Otóż zgodnie z art. 6 ustawy, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (ust. 1). 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 (ust. 2). Ochrona i poszanowanie prawa własności należy do zasadniczych filarów ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Oczywiście nie chodzi tu o wymiar nieograniczony. Przecież art. 31 ust. 1 Konstytucji przewiduje dopuszczalność ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. Istotą ograniczeń jest jednak zachowanie proporcjonalności pomiędzy prawem jednostki, a jego ograniczeniem. W kwestii rozumienia zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie zajmował już stanowisko wskazując na trzy płaszczyzny: 1) dopuszczenie możliwości ingerencji w konstytucyjne prawa jednostki jedynie w sytuacji, w której występuje funkcjonalny związek ograniczenia praw jednostki z realizacją wskazanych wart. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób); 2) stawiania przed prawodawcą każdorazowo wymogu stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w danym stanie faktycznym w zakres prawa bądź wolności jednostki (konieczności); 3) podkreślenia, że chodzi tu o środki niezbędne w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (wyrok TK z 11 maja 1999 r. K 13/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 74, por. Z. Niewiadomski (red.) Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz. C. H. Beck 2011, Legalis, komentarz do art. 6). Rozmieszczając przeznaczenie terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w taki sposób, aby jednego z właścicieli pozbawić możliwości zabudowy i ustanowić na jego terenie drogę wewnętrzną, która ma obsługiwać tereny działek innych właścicieli musi być poprzedzone wnikliwą analizą, czy nie ma możliwości wyznaczenia innego systemu obsługi komunikacyjnej i to w taki sposób, aby ciężar ponosili równomiernie wszyscy właściciele nieruchomości przeznaczonych do zabudowy. W wyroku z dnia 13 maja 2009 r. (IV SA/Po 156/09, Legalis) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, tak przedstawił tą kwestię: „co do zasady władztwo planistyczne, przysługujące gminie, prowadzić może do ograniczenia w wykonywaniu prawa własności (bądź użytkowania wieczystego) nieruchomości, zwłaszcza w sytuacji, gdy względy komunikacji czynią to koniecznym. Jednakże wprowadzanie takich ograniczeń wymaga szczególnie wnikliwego rozważenia rozwiązań alternatywnych, które pozwoliłyby osiągnąć pożądany efekt, przy możliwie najmniej dotkliwych dla zainteresowanych, skutkach”.

Zdaniem strony skarżącej nie wolno pominąć jeszcze jednego aspektu sprawy, a mianowicie że działka nr 6 niemal w całości została przeznaczona pod drogę wewnętrzną. Oznacza to, iż w przypadku podziału nieruchomości wydzielone działki nie przechodzą na własność gminy i reguły art. 98 oraz rozdziału 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie mają zastosowania. Właściciel działki więc nie może jej zabudować, nie otrzyma odszkodowania i będzie musiał udostępnić ją celem obsługi komunikacyjnej pozostałych działek budowlanych. W takiej sytuacji, mając na uwadze powyższe wywody, powstaje zasadnicze pytanie o legalność działania organu uchwałodawczego. Bezspornie, w ocenie strony, organ przekroczył granice władztwa planistycznego oraz naruszył zasadę proporcjonalności. Jest tak z kilku powodów. Po pierwsze spoglądając na rysunek planu i analizując jego część tekstową nietrudno dostrzec, że ustalenia miejscowego planu co do komunikacji i zabudowy można było określić w taki sposób, aby nie obciążać jednego właściciela obsługą komunikacyjną. Można było wprowadzić rozwiązania komunikacyjne na podstawie sięgaczy lub drogi wewnętrznej - prowadzonej równolegle do drogi 1 KDD, jako np. przedłużenie sięgacza 5 KDW. Po drugie, uwarunkowania terenu 5 MN wskazują, że gdyby powielono na nim rozwiązania z terenu 1 MN - 4MN, działka nr 6 mogłaby być zabudowana. Po trzecie, z uwagi na to, że właścicielem większości nieruchomości na terenie 5MN jest gmina, to podjęła stronicze i arbitralne rozstrzygnięcia, celem uzyskania jak największych korzyści kosztem jednostki. Trudno bowiem dopatrywać się bezstronności organów planistycznych. Gmina mając pełne władztwo planistyczne, mogłaby choćby częściowo wprowadzić drogę wewnętrzną na swoich gruntach, umożliwia-

jąc zabudowę (choćby jednego domu) dla działki nr 6. Po czwarte właśnie lokalny prawodawca powinien dążyć do równego traktowania wszystkich beneficjentów planu miejscowego (w tym także gminę działającą tutaj w sferze dominium, a nie w sferze imperium), w szczególności właśnie przy takich ustaleniach, jak w kwestionowanym planie. Skoro plan w zasadzie przewiduje zabudowę jednorodziną na całym terenie, to powinno się dążyć do takiego stanu, aby każdy kto ma tytuł prawny do nieruchomości objętej planem, mógł choćby częściowo zabudować swój grunt i w równej mierze ponosił ciężar konieczności zapewnienia obsługi komunikacyjnej. Nie ma nic wspólnego z zachowaniem równouprawnienia i zasady proporcjonalności wyznaczenie takiego układu komunikacyjnego, który ciężar obsługi komunikacyjnej „przerzuca” na jednego właściciela, pozbawiając go tym samym możliwości zabudowy, a innym przyznając możliwość wybudowania dwóch lub więcej budynków. Takie działanie w żaden sposób nie może spotkać się z aprobatą w świetle konstytucyjnych mierników ograniczenia prawa jednostki. Po piąte, nie mamy tu do czynienia z konfliktem interesu prywatnego z interesem publicznym, co znacznie zaostrza kryteria racjonalnego działania. Drogi dojazdowe nie są bowiem drogami publicznymi, co dawałoby właścicielom nieruchomości możliwość uzyskania kompensaty. Są to drogi wewnętrzne. Indywidualny interes skarżącej nie zostaje zatem zestawiony z interesem publicznym, ale prywatnym - właściciele pozostałych działek, którzy uzyskali możliwość większej zabudowy, kosztem jednego właściciela. To obliuguje do szczególnej staranności i uzasadnienia preferowania innego interesu prywatnego. Co innego bowiem ograniczenie zagospodarowania na rzecz interesu publicznego, a co innego na rzecz innego interesu prywatnego i to jeszcze niewspółmiernie do istoty prawa własności. W rezultacie nie ma wątpliwości, że władztwo planistyczne zostało nadużyte.

Analizując w dalszej kolejności ustalenia planu należy zwrócić uwagę na określenie w miejscowym planie zasad scalania i podziałów nieruchomości. Stosowanie do art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo, szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Nie ma wątpliwości, że powołany przepis ustanawia obligatoryjny element miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oczywiście nie musi to oznaczać, że każdy plan miejscowy obligatoryjnie zawiera zasady scalania i podziału. Jednakże, w sytuacjach nieodpowiedniej struktury własnościowej terenu objętego planem oraz niekorzystnego, zastanego stanu podziałów geodezyjnych organ musi określić zasady scalania i podziału. Strona skarżąca zauważa, że dla terenu MN 5 nie określono obligatoryjnych elementów zasad scalania i podziału. W § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały ustalono ogólne zasady odnoszące się do wszystkich nieruchomości objętych planem. Już w tym miejscu należy zauważyć, że w § 7 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały, minimalną szerokość frontów działki ustalono jedynie dla terenów 1 MN - 4 MN, pomijając w ogóle teren 5MN. Co jeszcze w tym miejscu ważne, zupełnie niezrozumiały jest zabieg legislacyjny lokalnego prawodawcy polegający na ponownym określeniu zasad podziału i scalania nieruchomości w § 10 – zawartym (nota bene) w rozdziale 3 – „Ustalenia szczegółowe”. Mianowicie w § 10 ust. 1 pkt 6 i 7 zapisano jedynie minimalną powierzchnię działki budowlanej – 1500 m² i minimalną szerokość frontu działki budowlanej lokalizowanej w terenach 1 MN - 4MN. Nie ma zatem wątpliwości, że określając zasady i warunki scalania i podziału na pewno nie ustalono szerokości frontu działek na terenie 5 MN. Pozostaje jeszcze do rozstrzygnięcia problem wzajemnej relacji przepisów z § 7 ust. 1 pkt 2 do przepisów z § 10 ust. 1 pkt 6 i 7 uchwały. Przyjmując, zgodnie z regułami wnioskowań prawnych, § 7 stanowi *lex generalis*, a § 10 ust. 1 pkt 6 i 7 *lex specialis*. Skoro instytucja scalania i podziału została powtórzona w § 10 ust. 1 pkt 6 i 7 uchwały – „Ustalenia szczegółowe”, to bezspornie dla terenów 1 MN - 5 MN mają zastosowanie tylko i wyłącznie zasady z § 10. To oznacza w konsekwencji, że dla terenów 1 MN - 5 MN nie określono kąta nachylenia granic działek, a dla terenu 5 MN także szerokości frontu. To zaś jest niezgodne z § 4 pkt 8 rozporządzenia planistycznego i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy i stanowi naruszenie zasad sporządzania planów miejscowych w rozumieniu art. 28 ustawy, skutkując nieważnością planu miejscowego w całości.

Mamy zatem do czynienia z brakiem komunikatywności i sprzeczności w miejscowym planie, co narusza zasady demokratycznego państwa prawnego i jej pochodnej – zasadę działania w granicach i na podstawie prawa. Fundamentalną składową obu zasad jest obowiązek redagowania przepisów zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tym aktem oraz obowiązek redagowania przepisów tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Te zasady nie zostały zachowane.

Pozostając w tematyce naruszenia zasad poprawnej legislacji za wadliwe należy uznać wprowadzone definicji legalnej – powierzchni zabudowy budynków. Z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że organ określa maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustawa jak widać w sposób opisowy zdefiniowała intensywność za-

budowy i plan miejscowy nie może w tym zakresie wprowadzać modyfikacji. Tymczasem lokalny prawodawca zdefiniował powierzchnię zabudowy budynków – jako powierzchnię pod budynkami, po ich zewnętrznym obrysie. Nie chodzi tu tylko o samą różnicę w nomenklaturze – „budynek” i „zabudowa”. Terminy te mają bowiem inne znaczenie. Desygnatem „zabudowy” jest „budynek”, ale już nie zawsze na odwrót. Innymi słowy zabudowa jest pojęciem znacznie szerszym niż budynek. Budynek zawsze będzie zabudową, ale nie każda zabudowa będzie budynkiem – zarówno w języku prawnym, jak i prawniczym. Jak widać zatem uchwałodawca przekroczył kompetencje planistyczne wprowadzając nowe pojęcie i instrument kształtowania ładu nieznanego ustawie. Analogicznie należy zakwestionować ustalenia „wysokości budynków”. Zarówno ustawa i rozporządzenia planistyczne stanowią o „wysokości zabudowy”, a nie wysokości budynku. W wyroku z dnia 28 kwietnia 2009 r. zwrócił na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny (II OSK 1549/2008 LexPolonica nr 2321584) trafnie wywodząc – „Zdefiniowanie wysokości zabudowy” poprzez wykorzystanie do tego celu definicji „wysokości budynku”, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, narusza wymieniony w przytoczonym przepisie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymóg określenia wysokości projektowanej zabudowy. Sposób pomiaru wysokości budynku dotyczy wyłącznie budynków. Tymczasem w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane. Nakaz obliczania ich wysokości w sposób właściwy dla budynków uznać należy za ni-czym nie uzasadniony. Dokonywanie pomiaru wysokości obiektów budowlanych innych niż budynki mogłoby być niewykonalne”.

Strona skarżąca akcentuje inne uchybienia związane z ustaleniami planu miejscowego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Stosowanie do § 4 pkt 6 rozporządzenia planistycznego, ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Pojęcie geometrii dachu obejmuje kąt nachylenia, wysokość głównej kalenicy i układ połączeń dachowych, a także kierunek głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu działki (§ 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dz. U. Nr 164, poz. 1588). Tymczasem ograniczenia związane z układem głównej kalenicy nie wprowadzono dla zabudowy na terenie 5 MN, czym naruszono powołane przepisy.

W ocenie strony skarżącej, także uwarunkowania określone w § 10 ust. 1 pkt 4 lit. c (zakaz lokalizacji ogrodzeń betonowych), pkt 5 lit. d i e (nakaz krycia dachów dachówką ceramiczną lub materiałem imitującym dachówkę w kolorze ceglastym, czerwonym lub brązowym oraz nakaz stosowania tynków o jasnej kolorystyce) nie znajdują umocowania w upoważnieniu ustawowym. Żaden przepis ustawy oraz rozporządzenia planistycznego nie daje kompetencji do określania jakie materiały należy wykorzystać przy konstrukcji dachu i ogrodzeń. Tym samym lokalny prawodawca wyklucza stosowanie ekologicznych i trwałych materiałów np. pokryć dachu blachą miedzianą. Brak jest też podstaw do określania kolorystyki użytych materiałów budowlanych. W szczególności - co do parametrów i cech zabudowy – zakres ingerencji w prawo własności kształtu-je powołany wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia planistycznego. A przecież powołane przepisy nie zawierają upoważnienia do wprowadzania takich zapisów w planie. Z tego też względu należy uznać, że powołane zapisy planu zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej. W wyroku z dnia 13 stycznia 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (II SA/Łd 1228/10, LEX nr 755759) stwierdził, że: „wszelkie ograniczenia w sposobie zagospodarowania terenu wynikać muszą z przepisów prawa, a ich rozszerzająca interpretacja jest niedopuszczalna”.

Należy też dostrzec (zdaniem skarżącej) naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430). Otóż, określając parametry dróg publicznych organ ustalił dla terenu 2 KDD możliwość zwężenia drogi do 8 m. Tymczasem z § 7 ust. 1 powołanego rozporządzenia wynika, że droga klasy D winna mieć szerokość minimalną 10 m. Stosowanie zaś do § 7 ust. 2 rozporządzenia, w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych trudnymi warunkami terenowymi lub istniejącym zagospodarowaniem, dopuszcza się przyjęcie mniejszych szerokości ulic niż podane w ust. 1, jednak pod warunkiem spełnienia wy-

magań, o których mowa w § 6. Przyjęcie mniejszej szerokości ulicy w liniach rozgraniczających wymaga przeprowadzenia analizy obejmującej: 1) wzajemne rozmieszczenie jej elementów oraz urządzeń infrastruktury technicznej, w charakterystycznych przekrojach poprzecznych, 2) sposób etapowego i docelowego odwodnienia, 3) sposób wysokościowego rozwiązania ulicy, 4) wpływ istniejącego wartościowego zadrzewienia, 5) podstawowe uwarunkowania hydrogeologiczne i geotechniczne, a w szczególności występowanie gruntów o małej nośności oraz terenów zalewowych, 6) podstawowe uwarunkowania ochrony środowiska, a w szczególności sposoby ochrony przed nadmiernym hałasem, wibracjami i zanieczyszczeniami powietrza. Dla zmniejszenia więc szerokości drogi klasy D, po pierwsze muszą zaistnieć warunki z § 7 ust. 2 oraz § 6, a po drugie winna zostać przeprowadzona analiza. W niniejszej sprawie nie zostały spełnione, ani warunki materialne, ani formalne, co narusza powołane przepisy. Konkludując całość wyводу stwierdzić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego narusza zasadę proporcjonalności oraz powołane wyżej przepisy oraz interes strony, prawa obywatelskie, prawo własności i zasady współżycia społecznego. Gmina Oborniki Śląskie rażąco i jednoznacznie przekroczyła kompetencję oraz nadużyła swojego władztwa planistycznego.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu wskazał, że zaskarżona uchwała obejmuje swym zasięgiem zwarty kompleks działek położony w północno-zachodniej części arkusza mapy nr 16 w obrębie Oborniki Śląskie. Teren ten w poprzednio obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie oznaczony był symbolem UT/5 i przeznaczony pod usługi turystyczne. Po dopuszczeniu w studium uchwalonym w 2007 r. na tym terenie zabudowy mieszkaniowej dokonano zmian mpzp. Nowy plan obejmuje swym zasięgiem szereg działek o zróżnicowanych szerokościach w tym dz. nr 6 AM-16 w Obornikach Śląskich, których współwłaścicielką jest skarżąca.

Odnośnie zarzutu naruszenia art. 6 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 2 pkt. 8 ustawy z dn. 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez niewłaściwe ich zastosowanie i ograniczenie prawa własności ponad kompetencje władztwa planistycznego, wyrażające się w niemożliwości dokonania zabudowy nieruchomości oraz scalenia i podziału nieruchomości, a także przeznaczenia nieruchomości niemal w całości pod drogę wewnętrzną, strona przeciwna wyjaśnia, że skarżony plan obejmuje swym zasięgiem szereg działek o zróżnicowanych szerokościach. Z uwagi na konieczność zapewnienia prawidłowej obsługi komunikacyjnej całego terenu poszerzono istniejące drogi gminne oraz podzielono obszar na w miarę jednolite i o podobnej powierzchni cztery obszary oznaczone symbolami od 2MN do 5MN, które w nowym planie obsługiwane są przez drogi wewnętrzne przebiegające w zbliżonych do siebie odległościach m.in. 4KDW. Zaplanowany układ komunikacyjny w nowym planie rozwiązuje racjonalnie problem obsługi komunikacyjnej całego terenu. Działka nr 6 AM-16 będąca współwłasnością skarżącej z uwagi na jej usytuowanie pomiędzy obszarami 4MN i 5MN jest w części przeznaczona na drogę 4 KDW, a w części należy do terenu 4MN. Zarzutem całkowicie chybionym skargi jest jakoby ustalenia mpzp uniemożliwiły dokonanie scalenia i podziału nieruchomości, bowiem § 7 skarżonej uchwały określa: szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. 1. Ustala się następujące zasady scalania i podziału nieruchomości: 1) w terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, obowiązuje podział na działki budowlane określony na rysunku planu, z uwzględnieniem ustaleń określonych w pkt 2; 2) w terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dopuszcza się inny podział na działki budowlane, pod warunkiem zachowania poniższych ustaleń: minimalna szerokość działki budowlanej lokalizowanej w terenach 1 MN - 4MN – 22, 0 m, – minimalna powierzchnia działki budowlanej – 1500 m², kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogi ustala się na 80°–90° z wyjątkiem działek położonych przy zakończeniu dróg.

Co prawda w wyroku WSA sygn. akt II SA/Wr 479/11 stwierdzono nieważność ust. 1 p. 1. wraz załącznikiem graficznym do uchwały w zakresie określenia projektowanych podziałów na działki budowlane, nie zmienia to jednak faktu, iż uchwała zawiera zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Umiejscowienie tego obowiązkowego elementu w mpzp umożliwia przeprowadzenie procedury scalenia i podziału nieodpowiedniej struktury własnościowej terenu objętego planem. Należy zwrócić uwagę że właśnie z takim przypadkiem mamy do czynienia w zaskarżonej uchwale. Dla uzasadnienia tego stanowiska organ wyjaśnia zasady, jakimi kierowała się gmina tworząc mpzp będący przedmiotem obsługi komunikacyjną dla terenu objętego uchwałą wzięto pod uwagę obecny układ i rozmieszczenie poszczególnych działek. Podstawowy szkielet obsługi komunikacyjnej stanowią drogi publiczne o parametrach dróg dojazdowych tj. 1 KDD i 2 KDD powstałe z przedłużenia dotychczasowych dróg gminnych nr 20/3 i 22/1 AM-16 (1 KDD) lub poszerzenia i przedłużenia drogi stanowiącej dz. nr 1 AM-16, dz. nr 5 AM-14 (2KDD). Drogi KDD posiadają szerokość w liniach rozgraniczających 10 m i jest to minimalna szerokość dla dróg publicznych tej kategorii zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca

1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430). Dla drogi 2KDD dopuszczono lokalne zmniejszenie, w jej końcowym fragmencie na styku z drogą KDPJ występującą w mpzp dla obszaru bezpośrednio sąsiadującego, które jest uwarunkowane występującym w tym miejscu ukształtowaniem terenu. Uzupełnieniem układu komunikacyjnego są zaplanowane drogi wewnętrzne KDW o szerokościach 8 m o układzie prostokątnym w stosunku do dróg publicznych 1 KDD i 2KDD. Droga 1 KDW stanowi poszerzenie istniejącej drogi gminnej o nr 1 AM-16 i obsługuje tereny usytuowane peryferyjnie o przeznaczeniu pod usługi turystyczne, natomiast pozostałe drogi wewnętrzne, tj. 2KDW, 3KDW, 4KDW i 5KDW stanowią nowo wydzielone drogi wewnętrzne służące do terenów zabudowy mieszkaniowej. Ich rozmieszczenie jest równomierne, dzielą one funkcjonalnie teren objęty mpzp na cztery jednorodne kwartały zabudowy jednorodzinnej o optymalnej obsłudze komunikacyjnej. Drogi te zostały zaplanowane zarówno kosztem działek gminnych (5KDW i 3KDW) jak i prywatnych (2KDW i 4KDW) Takie zaplanowanie komunikacji terenu, zdaniem organu wypełnia ustawowy obowiązek gminy przestrzegania ładu przestrzennego przy tworzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne). W tym też kontekście z racji istnienia na styku obszarów 5MN i 4 MN – działek o długości 130 m i o zróżnicowanych szerokościach 9, 19 i 35 m należy uznać, że zaplanowany układ komunikacyjny jest optymalny. Z racji zapisów § 7 uchwały istnieje (wbrew twierdzeniu skarżącej) możliwość scalania i podziału w tym obszarze przy zachowaniu przepisów art. 101–108 ustawy o gospodarce nieruchomościami (uogn) lub przeprowadzenia podobnej procedury wynikającej z art. 98b uogn.

Całkowicie chybionym jest zarzut naruszenia art. 15 ust. 3 pkt.1 i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Określenie bowiem granic obszarów wymagających przeprowadzania scaleń i podziałów nieruchomości nie jest obowiązkowym elementem mpzp natomiast obligatoryjnym – ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, co uczyniono w § 7 uchwały. W ocenie urzędu nie zachodziły w przypadku zaskarżonej uchwały w stosunku do terenów 1 MN-4MN jak podaje skarżąca) przesłanki by wskazywać te tereny do obowiązkowego scalenia i podziału, wystarczyło jedynie określić jego zasady, co wobec art. 102 ust.2 uogn otwiera drogę do przeprowadzenia tej procedury przy zachowaniu warunku określonego w tym przepisie tzn. że o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający - ponad 50 % powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Zgodnie z art. 22 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: Jeżeli plan miejscowy obejmuje obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, rada gminy, po jego uchwaleniu, podejmuje uchwałę o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami. Takie rozwiązanie wydaje się zbyt daleko idącą ingerencją w prawo własności, przesądzając już w momencie uchwalenia mpzp o nieuchronnych zmianach geodezyjno-własnościowych nieruchomości objętych mpzp, nie dając uprzednio możliwości właścicielom gruntów na podjęcie autonomicznej i opartej na zasadach demokratycznych (większościowych) decyzji, co z kolei zapewniają zapisy przywołanego wcześniej art. 102 uogn.

Odnosnie zarzutu nieokreślenia zasad podziału i scalania dla terenu 5MN strona przeciwna wyjaśnia, że z treści § 7 ust.1 pkt 2 lit. a wynika jedynie brak określenia minimalnej szerokości frontu działek lokalizowanych w obszarze 5MN. Bierze się to z faktu występowania w tym obszarze działek obsługiwanych za pośrednictwem planowanej drogi 5KDW, dla których szerokość frontu w rozumieniu długości działki stykającej się z obsługującą ją drogą może wynieść zaledwie połowę szerokości placu manewrowego na zakończeniu sięgacza. Pozostawienie zapisu o obligatoryjnej szerokości 22 m uniemożliwiłoby wydzielenie działek w tym obszarze. Wobec powyższego odstąpiono od ustalenia szerokości frontu działek dla obszaru 5MN co nie znaczy, że obszar ten nie jest objęty jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej zasadami scalania i podziału nieruchomości (§ 7 ust. 1 pkt. 2 lit. b i c). Jeśli chodzi zaś o zarzucaną sprzeczność § 7 ust. 1 pkt 2 z § 10 ust. 1 pkt. 6 i 7 organ wyjaśnia, że zarzut ten jest niezrozumiały bowiem dotyczy on innych sytuacji – § 7 stanowi o zasadach scalania i podziału (zapisy stosowane w przypadku przeprowadzenia tej procedury) natomiast § 10 określa przeznaczenie terenów, zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Nota bene w jednym i drugim przypadku określono takie same parametry dotyczące wielkości działek i szerokości frontów.

Odnosnie zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt. 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) strona przeciwna uważa, że jest zupełnie chybiony. Zgodnie bowiem z przywołanym § 4 pkt. 6 rozporządzenia, „Ustala się następujące wymogi

dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tek-stu planu miejscowego: ... 6) „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”. Wszystkie te elementy są w odniesieniu do terenów 1MN-5MN zawarte w treści §10 ust.1 uchwały. Natomiast jeśli chodzi o nieokreślenie wszystkich i parametrów zabudowy dla terenu 5MN – tj. geometrii dachu, organ wyjaśnia, że zgodnie z § 10 ust.1 pkt 5 lit. d dla terenów 1 MN-5MN w ramach zasad kształtowania zabudowy określono następujące parametry dachów: dachy budynków należy projektować jako dwuspadowe lub wielospadowe o symetrycznych kątach nachylenia głównych połączeń dachowych, mieszczących się w przedziale od 35° do 45°, kryte dachówką ceramiczną lub innym materiałem imitującym dachówkę w kolorze: ceglastym, czerwonym lub brązowym. Jedynym zapisem który nie obowiązuje dla terenu 5 MN jest następujący zapis określony w § 10 ust. 1 pkt. 5 lit. f: w terenach: 1 MN, 2MN,3MN, 4MN, budynki należy lokalizować główną kalenicą przebiegającą równolegle lub prostopadle do osi dróg z których odbywać się będzie obsługa komunikacyjna działki, w przypadku realizacji dachów posiadających kalenicę przebiegającą równolegle lub prostopadle do osi dróg, które nie są odcinkami prostymi (część drogi 2 KDD). Zapis ten został celowo ograniczony do terenów 1 MN-4MN z powodów spodziewanych trudności interpretacyjnych związanych z usytuowaniem części działek z obszaru 5MN w stosunku do osi dróg ich obsługujących. Trudno byłoby bowiem jednoznacznie wyznaczyć linie równoległe lub prostopadle do osi dróg, które nie są odcinkami prostymi (część drogi 2 KDD). Całkowicie chybionym jest zarzut skarżącej naruszenia § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588) poprzez nie ustalenie kierunku głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu działki dla terenów 5MN, bowiem rozporządzenie to w ogóle nie ma tutaj zastosowania. Wymóg ten jest obligatoryjny jedynie w przypadku ustalania warunków zabudowy w drodze decyzji administracyjnej w przypadku braku planu, a nie w tworzonym planie miejscowym, co do którego mają zastosowanie przepisy innego rozporządzenia Ministra Infrastruktury przytoczonego na wstępie niniejszego punktu.

Odnośnie zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie zastosowania błędnej wykładni tych przepisów i wprowadzenia ograniczeń nie mających umocowania w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu w zakresie określenia kolorystyki i materiałów budowlanych z jakich mają być wykonane dachy, strona przeciwna wyjaśnia, że powyższe zapisy miały na celu zapewnienie wnioskowanego przez Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków we Wrocławiu (pismo WZN-RK-420-260/09 z dn. 27 listopada 2009 r.) uwzględnienia wartości krajobrazowych terenu i otoczenia, wpisania inwestycji i zabudowy w krajobraz kulturowy w nawiązaniu do zasad kształtowania obiektów o tradycyjnych, lokalnych formach. Należy przy tym mieć na uwadze, że teren bezpośrednio przyległy do obszaru objętego skarżoną uchwałą a objęty dotychczasowym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie (uchwała nr 0150/XXXV/258/05 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 7 lipca 2005 r. – opubl. w Dz. Woj. Dolnośl. Nr 193 z 2005 r., poz. 3321) oznaczony symbolami MN/8 (1-3) ma następujące zapisy odnośnie pokrycia i kolorystyki dachu: MN/B/(1-10) (zabudowa mieszkaniowa o niskiej intensywności wolnostojąca lub bliźniacza: a) wysokość remontowanej lub nowo realizowanej zabudowy nie może przekroczyć 2 kondygnacji nadziemnych plus poddasze użytkowe lecz nie więcej niż 12 m., licząc od poziomu terenu (najniższego) do szczytu kalenicy, dachy o symetrycznym układzie połączeń (w tym dopuszczalne wielospadowe) o pokryciu dachówką ceramiczną lub innymi materiałami o fakturze dachówkopodobnej.

Uznać należy zatem, że kwestionowane przez skarżącą zapisy w uchwale odnośnie kolorystyki i pokrycia dachów wyraźnie nawiązują do zapisów obowiązujących na terenie bezpośrednio przyległym. To rozwiązanie mieści się w ustawowym obowiązku gminy przestrzegania ładu przestrzennego przy tworzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszystkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe kompozycyjno-estetyczne).

Odnośnie zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie organ wyjaśnia, że dla drogi 2 KDD, mimo zakwalifikowania jej jako droga klasy dojazdowej, dla której zgodnie z przywołanym przepisem winna być zapewniona minimalna szerokość w liniach rozgraniczających 10 m. dopuszczono lokalne zmniejszenie,

w jej końcowym fragmencie na styku z drogą KDPJ występującą w mpzp dla obszaru bezpośrednio sąsiadującego, które jest uwarunkowane występującym w tym miejscu ukształtowaniem terenu.

Dalej organ zauważa, że zdecydowana większość zarzutów zawartych w skardze w punktach od 2 – do 7 dotyczy zasad sporządzania mpzp, zgodności z przepisami szczególnymi (rozporządzenie w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i usytuowanie). Szczególnie zarzuty zawarte w punkcie 7 skargi dotyczą ogólnych zasad redakcji uchwały i odmiennych (zdaniem skarżącej) definicji pewnych pojęć w niej zawartych niż określenia występujące w ustawie z zarzutem ich nieprecyzyjności, niejednoznaczności. Problematyka ta jest za każdym razem sprawdzana przez organ nadzoru prawnego Wojewody Dolnośląskiego przed publikacją uchwały. Kwestionowana uchwała była przedmiotem skargi Wojewody Dolnośląskiego, jednak organ nadzoru dopatrywał się niezgodności z prawem innych niż obecnie skarżący przepisów uchwały. W rezultacie prawomocnego wyroku WSA stwierdzono nieważność § 7 ust. 1 pkt 1 oraz § 6 ust.1 uchwały a także załącznika graficznego do uchwały w zakresie określenia projektowanych podziałów na działki budowlane. Zgodnie z Art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym 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 prawa, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, skarżący winien wykazać w jaki sposób zaskarżone przez niego uchwały (ewentualne naruszenie zasad sporządzania mpzp bądź jego zgodności z przepisami szczególnymi) naruszyły jego interes prawny bądź uprawnienia. Skarżący, a przedtem wzywający usunięcia naruszenia prawa musi wykazać naruszenie swego interesu prawnego lub uprawnienia skarżoną uchwałą, polegającą na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżonymi przepisami uchwały a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją. Przy czym taki związek musiałby istnieć w chwili wprowadzenia w życie danego aktu i powodować następstwo w postaci ograniczenia pozbawienia skarżącego konkretnych mających oparcie w przepisach prawa materialnego uprawnień. Zdaniem organu skarga w części dotyczącej punktów od 2 do 7 nie czyni zadość temu warunkowi.

W kolejnym piśmie procesowym strona skarżąca podtrzymała swoje stanowisko w sprawie, podniosła polemikę z argumentacją odpowiedzi na skargę i dodatkowo wskazała, że nie podziela poglądu organu jakoby jej interes ograniczał się jedynie do pierwszego zarzutu skargi, a to z tego względu, że teren skarżącej leży na obszarze określonym w planie jako tereny 4 KDW i 4 MN, stąd arbitralność unormowań uchwalonych dla terenu 5 MN (na którym gmina posiada w przeważającej części tereny własne) ma bezpośredni wpływ na sytuację prawną działki skarżącej. Godzi tym samym w konstytucyjną zasadę równości. Proponowane unormowania dotyczące dróg na terenie objętym planem i wiążąca się z tym niemożność zabudowania działki strony godzi także w zasadę proporcjonalności, biorąc pod uwagę alternatywne możliwości przyjętych rozwiązań. Zdaniem strony, przyjęte rozwiązania stanowią swoiste nadużycie władztwa planistycznego gminy. Skarżąca powołuje się w piśmie na orzecznictwo sądowe. Podsumowując strona wskazuje, że przeznaczenie działki strony na drogę wewnętrzną jest wadliwe i narusza zasadę proporcjonalności, a naruszenie prawa własności nie zostało podyktowane koniecznością uwzględnienia interesu publicznego.

Wojewódzki sąd administracyjny zważył:

Skarga zasługuje na uwzględnienie częściowo.

Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zwana dalej w skrócie „u.p.p.s.a.” – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), z czym mamy do czynienia w sprawie niniejszej.

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego ma osobowość prawną; przysługuje jej prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

Według art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Ustawodawca wyposażył gminę również we władztwo planistyczne, co oznacza, że jednostka ta może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospoda-

rowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy (plan szczegółowy), bądź też postanowienia ogólne (plan ogólny) dla poszczególnych terenów. W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. 2012 .647), 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.

Przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 31 marca 2011 r. nr VIII/44/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie.

Zaskarżenie uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podobnie jak wszystkich uchwał podjętych w zakresie administracji publicznej jest możliwe w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do treści tego unormowania, 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 do sądu administracyjnego. Analizując skargę na uchwałę rady gminy wnoszoną w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, sąd administracyjny zobowiązany jest do badania, czy skarga spełnia wymagania formalne (termin, wezwanie do usunięcia zarzucanego naruszenia prawa, charakter sprawy objętej przedmiotem zaskarżenia), a następnie, gdy wymagania te (tak jak w niniejszej sprawie) zostały spełnione, przystępuje do badania legitymacji skarżącej. Tak też sąd po-stąpił w rozpoznawanej sprawie.

Według komentarza do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Wydawnictwo C. H. Beck Warszawa 2004, s.196 i n.), „Konstrukcja przepisów art. 101 istotnie rzutuje na legitymacje skarżącego. W przeciwieństwie do legitymacji w postępowaniu administracyjnym określonym przepisami KPA, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnień dotyczy postępowanie, **uprawnionym do wniesienia skargi z art. 101 SamGminU może być jedynie ten podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone**. Innymi słowy – przymiot strony w postępowaniu planistycznym kształtowany jest na innych zasadach aniżeli w postępowaniu administracyjnym regulowanym przepisami KPA. W przeciwieństwie do strony w postępowaniu administracyjnym, toczącym się w trybie przepisów KPA, wnoszący skargę musi się wykazać nie tylko interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także naruszeniem tego interesu lub uprawnienia. To zaś oznacza, że w postępowaniu kwestionującym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego podmiotowość uczestnika tego postępowania jest kształtowana inaczej niż w postępowaniu administracyjnym, **obejmując nie tylko istnienie interesu prawnego lub uprawnienia, ale także naruszenie tego interesu lub uprawnienia**.

Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił (między innymi) w wyroku z dnia 23 lute-go 2012 r. (II OSK 2451/11) że „jak podkreśla się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, w przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone (porównaj: wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04, ONSA i WSA z 2005 r., nr 1, poz. 2). Skarga złożona w trybie powyższego przepisu nie ma bowiem charakteru actio popularis, zatem do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (porównaj: wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., OSK 1437/2004). Podkreślić należy, że przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstawy do korzystania przez każdego z prawa do wniesienia skargi w interesie publicznym (porównaj: wyrok SN z dnia 7 marca 2003 r., III RN 42/02, publ.: OSNP z 2004 r., nr 7, poz. 114). Jak podkreślono w orzecznictwie, **nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego** (porównaj: wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., II SA 2503/01, Lex nr 81964).

Niewątpliwie zatem przymiot strony w postępowaniu kwestionującym legalność uchwały z zakresu administracji publicznej kształtowany jest na innych zasadach, aniżeli w postępowaniu administracyjnym regulowanym przepisami k.p.a. Dopiero naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania (oceny) zaskarżonej uchwały. Ocena ta zaś dotyczy rodzaju naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego i w zależności od tego skarga może lub nie może być uwzględniona.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem **na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. Wnoszący skargę w trybie**

art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym musi wykazać, że istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienia (porównaj: wyrok SN z dnia 7 marca 2003 r., III RN 42/02, publ.: OSNP z 2004 r., nr 7, poz. 114).

Naruszenie interesu lub uprawnienia staje się przesłanką dopuszczalności skargi i otwiera dopiero drogę do jej merytorycznego rozpoznania (oceny). Ocena ta zaś dotyczy rodzaju naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego i w zależności od tego skarga może, ale nie musi być uwzględniona. Obowiązek uwzględnienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego (normy prawa materialnego). Wówczas, mimo że naruszony zostaje prawem chroniony interes skarżącego, w szczególności wynikający z uprawnień właścicielskich, nie ma obowiązku uwzględnienia skargi. W ślad za tym radzie gminy nie można zarzucić, iż nie uwzględniła wezwania do usunięcia zarzucanego naruszenia prawa. Rada działa w takiej sytuacji w granicach przysługującego jej uznania i o ile uznania tego nie nadużywa, nieuwzględnienie wezwania nie może później skutkować stwierdzeniem przez sąd nieważności uchwały rady gminy. W efekcie podmiot wnoszący skargę do sądu administracyjnego musi mieć w złożeniu takiej skargi nie tylko interes prawny, rozumiany jako istnienie związku między sferą jego indywidualnych praw i obowiązków a zaskarżonym aktem, lecz nadto ów interes prawny lub uprawnienie muszą być naruszone taką uchwałą. Dokonując pod tym kątem analizy sytuacji prawnej strona sąd uznał, że strona skarżąca ma interes prawny w sprawie dotyczącej obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji sąd winien był zbadać naruszenie zakwestionowaną uchwałą interesu prawnego skarżącej, gdyż dla skuteczności skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g. konieczne jest wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego już w momencie podjęcia uchwały negatywnie na sytuację skarżącego. Do jej wniesienia nie legitymuje stan zagrożenia naruszeniem prawa, ani nawet samo naruszenie prawa, bez wykazania związku tego naruszenia z sytuacją prawną skarżącego. Skarżąc uchwałą organu gminy, na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., skarżący musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a jego indywidualną sytuacją prawną. Musi on udowodnić, że zaskarżona uchwała naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną, pozbawia go przykładowo pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r. sygn. akt OSK1437/04, wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2005 r., sygn. II SA/Wa 1928/04).

W orzecznictwie dominuje pogląd, że interes prawny skarżącego, do którego wprost nawiązuje przywołany art. 101 ust. 1 u.s.g. musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. Zauważa się przy tym, że interes prawny musi być bezpośredni i realny w tym znaczeniu, że można go wywodzić wyłącznie z własnej określonej przez prawo materialne sytuacji prawnej (por. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 maja 2006 r., sygn. akt II SA/BK 763/05). Jak zasadnie wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 84/08, „przymiot strony w postępowaniu sądowym mającym na celu ocenę zgodności z prawem danej uchwały organu gminy przysługuje wyłącznie podmiotowi, którego interes prawny lub uprawnienie zostały tym aktem prawa miejscowego naruszone przed wniesieniem skargi. Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. nie przyznaje bowiem takiej legitymacji podmiotom, których interesy prawne lub uprawnienia są dopiero zagrożone naruszeniem (...). Związek pomiędzy własną, indywidualną sytuacją prawną skarżącego a zaskarżoną uchwałą musi więc w dacie wniesienia skargi, a nie w przyszłości, powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia danego podmiotu konkretnych uprawnień lub nałożenia na niego obowiązków.”

Przechodząc do oceny czy interes prawny strony skarżącej został kwestionowaną uchwałą naruszony, sąd doszedł do wniosku, że część zarzutów zawartych w skardze należy uznać za uzasadnione, wobec wykazania naruszenia przez skarżoną uchwałą interesu prawnego skarżącej, pozostałe zaś zarzuty uznał za nieuzasadnione w tym znaczeniu, że skarżąca nie wykazała, aby opisane w skardze i piśmie procesowym (zdaniem strony) nieprawidłowości naruszyły interes prawny skarżącej, zdefiniowany przez ustawodawcę w art. 101 ust. 1 u.s.g. lub uznając naruszenie interesu skarżącej sąd uznał, że owo naruszenie mieści się w ramach, przysługującego gminie, ustawowego władztwa planistycznego na jej terenie (art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Zdaniem sądu trafnie strona zarzuca przekroczenie owego władztwa planistycznego w zakresie przeznaczenia w panie (niemal w całości) działki nr 6 (będącej we współwłasności skarżącej) na teren drogi wewnętrznej 4KDW, mającej obsługiwać tereny 4 MN i 5 MN. Jak bowiem wynika z zapisów planu i oznaczeń, tereny przyległe do tej drogi mają stanowić zabudowę niską, mieszkaniową. Dodać jeszcze trzeba, że (co pozostaje między stronami niesporne) skarżąca jest, na terenie tej gminy, współwłaścicielką tej jednej działki. W konse-

kwencji przeznaczenie jej na teren drogi wewnętrznej uniemożliwi skarżącej zagospodarowanie jej w jakiegokolwiek nawet części na cele budowlane. Należy zatem zgodzić się z twierdzeniami skargi, że kosztem własności strony podmioty będące właścicielami działek ościennych, będą mogły skorzystać z prawa budowlanego zagospodarowania swoich nieruchomości.

Należy bowiem jednoznacznie wskazać, że sposób zagospodarowania nieruchomości znajdujących się w podobnej, żeby nie powiedzieć identycznej sytuacji faktycznej i prawnej winien być zbliżony. Natomiast w rozpoznawanym przypadku został w zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nierównomiernie i nie-proporcjonalnie zróżnicowany. Tym samym osoby, które posiadają prawa rzeczowe do sąsiadujących nieruchomości, będąc w takiej samej sytuacji, zostały różnie potraktowane przez normodawcę gminnego, a co może ważniejsze, szereg z nich (w tym gmina, bowiem jest niesporne, że na terenie oznaczonym 5 MN jest szereg działek należących do gminy) uprzywilejowano kosztem skarżącej. W myśl art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 140 k.c.), zatem nie ulega wątpliwości, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może w istotny sposób ograniczać prawo własności i z tego powodu musi podlegać ocenie pod kątem zgodności z art. 64 ust. 2 oraz art. 32 Konstytucji. Pierwszy przepis zawiera nakaz równej dla wszystkich ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych. Z kolei drugi formułuje ogólną zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne. Skoro kompetencje do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu posiada w zasadzie wyłącznie gmina, wykonująca w tym zakresie zadania publiczne, to na organach gminy ciąży obowiązek równego traktowania wszystkich podmiotów przez władze publiczne, wynikający z powołanego art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie P 24/02, opublikowanym w OTK-A nr 6 z 2003 roku, poz. 55, zasada równości polega na tym, że wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się daną cechą relewantną winni być traktowani według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących, a zasada ta nie wyklucza różnego traktowania podmiotów różniących się między sobą, niemniej wszelkie zróżnicowanie traktowania musi być oparte na uznanych kryteriach, zasadność doboru których podlega każdorazowej ocenie, między innymi z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej. Zatem, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi również podlegać ocenie pod kątem zachowania zasady równości. Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, podkreślić należy, że trafne jest stwierdzenie organu, że z mocy art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), zwanej dalej u.p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne, co oznacza, iż do zadań własnych gminy należy prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Inaczej mówiąc istotne jest, że samodzielność gminy w zakresie wykonywania przekazanych jej zadań publicznych może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, według którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji o samodzielności gminy w wykonywaniu zadań możemy mówić tylko wówczas, gdy mieści się ona w określonych granicach konstytucyjnych. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. Gmina może zatem samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywa przyznanego jej władztwa. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie ma zatem charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca zaś szczegółowo uregulował tak zasady jak i tryb prowadzenia prac związanych z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przechodząc do szczegółowego uzasadnienia stanowiska, że zaskarżonym aktem doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącej, sprowadzającego się do ograniczenia jej prawa własności wynikającego z przepisów prawa materialnego, Sąd wziął także pod uwagę, iż zgodnie z art. 21 Konstytucji RP oraz art. 140 k.c. 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, a prawo własności nie jest jednak prawem bezwzględny. Doznaje ono w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, przy czym tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem po-

zostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia.

Takimi przepisami ustawowymi dającymi podstawę do ograniczenia prawa własności są m.in. regulacje zawarte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej u.p.z.p. – upoważniającej radę do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wprawdzie istotnie kompetencja rady gminy do planowania miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, jednakże – jak to już wyżej sąd zauważył - pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywania tego władztwa. Oczywiście jest, że plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności (art. 140 k.c.).

Sąd pragnie przy tym zwrócić uwagę, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęte zostało, iż „dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej.” (por. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2012r., sygn. akt II OSK 232/12 publ. www.orzeczenia.gov.pl).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że Sąd w składzie orzekającym w sprawie podziela pogląd prezentowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym uzasadnienie uchwały przyjmującej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest elementem koniecznym takiej uchwały, wymaganym przepisem § 12 pkt 19 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, umożliwia zbadanie zgodności jej postanowień z prawem, a właścicielom nieruchomości objętych procedurą planistyczną ocenę racjonalności i zasadności wprowadzonych rozwiązań prawnych i ustaleń, szczególnie wówczas, gdy skutkują one ograniczeniami w korzystaniu z prawa własności (wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2009r., sygn. akt II OSK 1431/09, nie publ.; wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010r., sygn. akt II OSK 1922/10, nie publ.). Takie naruszenie stanowi naruszenie zasad uchwalania planu.

W niniejszej sprawie brak jest jakiegokolwiek wskazówki co do tego, że rada rozważała kwestię takiego umiejscowienia drogi 4 KDW, aby obciążało to w sposób proporcjonalny właścicieli sąsiadujących z tą drogą działek, które mają z przyszłości z wytyczonej drogi korzystać.

W myśl art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się tak potrzeby interesu publicznego (pkt 9) jak i prawo własności (pkt 7). Istotne jest przy tym, że przyjęte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych i interesu publicznego. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów, w tym interesu gminy z interesem strony wynikającym z prawa własności nieruchomości gruntowych. Podstawowa zasada równości wobec prawa wymaga wyważenia wszystkich interesów jakie występują w danej sprawie. Podzielić należy pogląd doktryny w kwestii istoty działania zasady wyważania przeciwstawnych interesów, w tym stanowisko podkreślające dwa elementy tej zasady: wyważanie wartości interesów i rezultat wyważenia (M. Wyrzykowski -Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986, str.177-178, W. Sz wajdler – Zagospodarowanie przestrzenne – Regulacja prawna, Wydawnictwo Comer 1995, str.125 a także prawomocny wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 października 2012 r., II SA/Wr 169/12).

W niniejszej sprawie nie można uznać, aby Rada w sposób należyty i wnikliwy wyważyła interesy indywidualne strony skarżącej w zestawieniu z interesem publicznym – gminnym, skoro gmina dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właściciela powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki.

Zważyć przy tym należy, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozważał zagadnienie granic ochrony prawa własności, wskazując, że wymóg istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia odpowiada zasadzie proporcjonalności, stąd spośród możliwych środków należy wybierać najmniej uciążliwe dla jednostki, gdy nadto ograniczenie danego prawa musi ponadto pozostać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem sądu, uznać należy, że Rada Miejska Obornik Śląskich naruszyła wskazane przepisy Konstytucji, gdyż podmioty będące w podobnej sytuacji, bez uzasadnionej przyczyny różnie potraktowała. Wyjaśnienia strony przeciwnej, w zakresie ustalenia w planie „siatki dróg” w taki sposób, aby

każdy z kwartałów mieszkalnych był mniej więcej tej samej wielkości nie odpowiada stanowi faktycznemu. Jak bowiem wskazuje analiza rysunku planu teren MN 5 jest obszaroowo największy, a 4 MN jest mniejszy niż tereny 2 i 3 MN. Nie sposób zatem obronić tezę, że drogi wewnętrzne tworzą na terenie planu równomierną siatkę. W skardze strona skarżąca wskazała alternatywną możliwość rozwiązania kwestii drogi dla terenów 4 i 5 MN. Tej możliwości organ stanowiący gminy w planie nie rozważył.

Pozostałych zarzutów skargi sąd nie podzielił. Mówiąc najogólniej nie uznał sąd, aby w ramach interesu prawnego skarżącej mogła ona skutecznie domagać się eliminacji z obrotu prawnego uchwały w zakresie unormowań, dotyczących terenu 5 MN. Zdaniem sądu z okoliczności, że działka strony graniczy z terenem 5 MN nie sposób wywieść takiego skutku, aby kwestionowane dla tego terenu zapisy naruszały interes prawny Jolanty D. J.. W konsekwencji sąd nie mógł przejść do oceny merytorycznej tego zakresu zarzutów. Identyczna sytuacja, zdaniem sądu, za-chodzi odnośnie do zarzutu błędnego określenia szerokości drogi klasy D. Normodawca gminny dał możliwość zwężenia tejże drogi w części przylegającej do terenu 5 MN, na którym skarżąca nie ma działki, do której miałyby tytuł prawny, zatem nie może wskazanego zapisu skutecznie skarżyć. Również nie wykazała strona skarżąca, w toku niniejszego postępowania, aby zapis umożliwiający zmniejszenie szerokości drogi 2 KDD w jakikolwiek sposób wpływał na interes prawny skarżącej. Nadto strona przeciwna wskazała, że w świetle § 6 rozporz..... taki zabieg w szczególnie uzasadnionych przypadkach jest dopuszczalny.

Nie ma racji strona skarżąca podnosząc także, że wbrew obowiązkwowi ustawowemu, nie zawarto w treści uchwały unormowania „że obszary 1 MN - 4 MN podlegają obowiązkowemu scalaniu i podziałowi”. Jak wynika z treści art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Zatem ocena czy na terenie objętym projektem planu występują obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości należy do organów gminy i jeśli organy gminy nie widzą takiej potrzeby, nie mają obowiązku takiego unormowania wprowadzać do planu. Również wprowadzenie w treści uchwały definicji innych niż przewidują to przepisy powszechnie obowiązujące nie stanowi samo z siebie naruszenia interesu prawnego skarżącej. Trzeba pamiętać, że inny jest zakres zaskarżenia przysługujący wojewodzie, jako organowi nadzoru nad samorządem terytorialnym, a inny podmiotu skarżącego akt prawa miejscowego w trybie art. 101 usg.

Jeśli chodzi o zarzuty skargi dotyczące niedopuszczalnego wprowadzenia ograniczenia kolorystyki tynkowanej elewacji – jasna kolorystyka, obowiązku krycia dachów dachówką ceramiczną lub innym materiałem imitującym dachówkę w kolorze ceglстым, czerwonym lub brązowym, a także wykluczenie możliwości realizacji pełnych ogrodzeń betonowych, to zdaniem sądu, istotnie takie unormowania ingerują w możliwość zagospodarowania działek przez właścicieli, jednakże należy pamiętać, że celem uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wprowadzenie ładu urbanistycznego w terenie, zatem aby ład ten zapewnić gmina (gospodarz w terenie) ma prawo formułować zapisy ład ten wprowadzające. Takie pełne ogrodzenia betowe prowadzą do całkowitej izolacji budynku mieszkalnego z przestrzeni objętej zabudową i utworzenia enklawy nie harmonizującej z innym zapisem planu – zobowiązującym inwestorów do pozostawienia na działkach 30% terenów biologicznie czynnych. Zdaniem sądu w ramach przestrzegania ładu przestrzennego w terenie gmina może wskazywać jakie cechy zewnętrzne budynków na terenie objętym planem są przez nią preferowane. Dalej trzeba podnieść, że strona skarżąca nie wskazała jak unormowania dotyczące dachów mogą ograniczyć możliwość zastosowania nowoczesnych technologii. W efekcie taka ingerencja odpowiada normie art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Trzeba bowiem pamiętać, że wynikająca z art. 6 ust. 2 pkt. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym generalna zasada wolności zagospodarowania terenu do którego przysługuje określonemu podmiotowi tytuł prawny może być ograniczona w granicach określonych ustawą. Prawo własności musi być ograniczane ze względu na konieczność uwzględnienia innych wartości, jak potrzeba zachowania ładu przestrzennego w terenie, uwzględnienia interesu publicznego czy konieczność ochrony porządku publicznego albo środowiska. Działając w granicach prawa i stosując zasadę proporcjonalności, organy gminy mogą w tworzonej planie zagospodarowania przestrzennego ograniczać uprawnienia właścicieli w celu pełniejszej realizacji innych wartości, które uznały za ważniejsze. Prawo własności, mimo że podlega konstytucyjnej ochronie, nie jest prawem absolutnym i doznaje szeregu ograniczeń wynikających z ustaw, co jest zgodne z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Oceniając zgodność miejscowego planu z prawem i zasadą proporcjonalności sąd w pozostałym zakresie nie dopatrył się naruszenia tej zasady ani też nadmiernego (a więc niezgodnego z prawem) ograniczenia prawa własności skarżącej.

W tym kontekście dodać jeszcze wypada, że zgodnie z aktualną linią orzecniczą NSA „wykładnia przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odnośnie wymogów stawianych miejscowym planom

zagospodarowania przestrzennego nie może być nazbyt rygorystyczna i nie może prowadzić do naruszenia zasady samodzielności gminy w zakresie przeznaczania i określania warunków zagospodarowania terenów leżących na obszarze gminy” (vide np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2013 r., sygnatura akt II OSK 2478/12).

Mając, zatem na względzie przeprowadzone rozważania, należy uznać, że uchwała podlega wyeliminowaniu z obrotu prawnego w zakresie opisanym w p. I, stosownie do art. 147 ppsa. Orzeczenie zawarte w p. II wyroku znajduje swoje uzasadnienie w art. 152 ppsa. Natomiast wobec tego, że skarżąca nie wykazała skutecznie w jaki sposób zaskarżoną uchwałą został naruszony jej interes prawny lub uprawnienie – w pozostałej części, sąd – na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – oddalił dalej idącą skargę, przyjmując, że brak naruszenia interesu prawnego skarżącej nie otworzył drogi do merytorycznej oceny aktu w pozostałej części.