



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 marca 2023 r.

Poz. 1647

WYROK NR II SA.WR 187/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 sierpnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Marta Pawłowska (spr.)

asystent sędziego Sławomir Mirowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 sierpnia 2022 r.

sprawy ze skargi A.G.

na uchwałę Rady Miejskiej Jeleniej Góry

z dnia 18 grudnia 2012 r. nr 328.XXXIII.2012

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

dla jednostki Jagniątków w Jeleniej Górze

I. stwierdza nieważność § 6 ust. 3 lit. d pkt 9 ppkt 1 zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego w zakresie ustalenia obszaru przestrzeni publicznej oraz wytyczenia maksymalnej nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem UT MN3 dla działek o numerach ewidencyjnych 266, 267/4, 267/5 i 267/13, obręb Jagniątków w Jeleniej Górze, stanowiących własność skarżącego;

II. zasądza od Gminy Miejskiej Jelenia Góra na rzecz skarżącego kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Rada Miejska Jeleniej Góry uchwałą nr 328.XXXIII.2012 podjętą w dniu 18 grudnia 2012 r. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla jednostki Jagniątków w Jeleniej Górze. Skargę na powyższą uchwałę w części tj w zakresie ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem UTM, MN34, a także rysunku planu odnośnie do nieruchomości gruntowych stanowiących własność skarżącego, czyli działek nr 266, 267/4, 267/5, 268/13 obręb Jagniątków w Jeleniej Górze w zakresie wyznaczenia przestrzeni publicznej (§ 6 ust. 3 lit.d pkt 9 ppkt 1) oraz wytyczenia maksymalnej linii zabudowy, wniósł A.G., zarzucając aktowi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj

- art. 1 ust. 2 pkt 7 w związku z art., 1 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.), (dalej jako p.z.p.); poprzez nieuwzględnienie w planie prawa własności osób fizycznych i wyznaczenia, z niewiadomych, w żaden sposób nie wyjaśnionych przyczyn, obszaru przestrzeni publicznej w części frontowej działek gruntu stanowiących własność skarżącego, co doprowadziło do ograniczenia praw właścicielskich skarżącego do działek nr 266, 267;
- art. 6 ust. 1 i 2 p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w z art. 140 k.c. poprzez przekroczenie granic władztwa planistycznego Gminy co do nieuzasadnionego i ingerującego nieproporcjonalnie w prawo własności skarżącego, wyznaczenia granic obszaru przestrzeni publicznej w części frontowej działek skarżącego, a także przez wytyczenie na całej długości działek skarżącego, z dwóch stron – zachodniej i wschodniej – maksymalnej nieprzekraczalnej linii, co uniemożliwia realizację na tych działkach jakiegokolwiek zamierzenia inwestycyjnego.
- art. 4 ustawy Prawo Budowlane poprzez naruszenie zasady wolności budowlanej wskutek wyznaczenia obszaru przestrzeni publicznej na dużej części obszaru nieruchomości należących do skarżącego.

Wskazując na powyższe zarzuty wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części. Skarżący podniósł, że legitymuje się interesem prawnym w skarżeniu uchwały, gdyż jest właścicielem nieruchomości gruntowych, tj. działek nr: 266, 267/4, 267/5 i 267/13, obręb Jagniątków, Jelenia Góra, położonych na obszarze objętym ustaleniami m.p.z.p. Skarżący prawo własności tych działek nabył w dniu 8 kwietnia 2010 r., a więc przed wejściem w życie m.p.z.p. Do skargi załączono wydruki z ksiąg wieczystych, potwierdzające przysługiwanie stronie prawa własności. Wskazano również, że wprowadzone w m.p.z.p. ograniczenia w zagospodarowaniu jego nieruchomości, ingerują w prawo własności skarżącego, wyznaczając obszar przestrzeni publicznej na terenie jego nieruchomości gruntowych.

Skarżący podniósł, że zaskarżoną uchwałą Gmina przekroczyła przysługujące jej z mocy ustawy władztwo planistyczne a ingerencja jakiej dokonała, nie uwzględniała zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a same ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne oraz literaturę przedmiotu skarżący wskazał na ograniczony charakter prawny władztwa planistycznego gminy. Podniósł, że realizacja władztwa planistycznego gminy powinna w założeniu stanowić wyraz wagi określonych wartości. Z jednej strony chroniona jest wartość interesu publicznego, wyrażającego się w konieczności zaspokajania przez gminę zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie optymalnego wykorzystania przestrzeni, a z drugiej konieczność ochrony interesu indywidualnego, w jaki Gmina może ingerować.

W tym kontekście skarżący podniósł, że po pierwsze że nie wiadomo w ogóle, jakimi motywami kierowała się Rada Miejska Jeleniej Góry, wyznaczając obszary przestrzeni publicznej w części frontowej działek gruntu będących własnością osób fizycznych. Podniósł, że ustawodawca przewidział definicję legalną pojęcia „obszaru przestrzeni publicznej” w art. 2 pkt 6) u.p.z.p., zgodnie z którym przez pojęcie to należy rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-

przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Tymczasem, z niejasnych, niczym nieuzasadnionych przyczyn, prawodawca lokalny postanowił wprowadzić w § 3 pkt 5 zaskarżonej uchwały odrębną definicję pojęcia przestrzeni publicznej, rozumianą jako ogólnodostępne tereny celu publicznego oraz inne tereny bezpośrednio do nich przyległe, w tym prywatne, tworzące wyodrębnioną przestrzeń, którą ograniczają elementy istniejącego lub projektowanego zagospodarowania, stanowiące integralną część tej przestrzeni (tj. ogrodzenia, elewacje frontowe budynków, elementy małej architektury, szpalery zieleni itp.). Definicja pojęcia przestrzeni publicznej zawarta w m.p.z.p. w ocenie strony, nie tylko pozostaje w sprzeczności z definicją ustawową tego pojęcia przewidzianą na gruncie regulacji prawnej p.z.p., lecz także wskazuje na podnoszone nadużycie władztwa planistycznego. Działki położone są na terenie UT,MN34. Z kolei według § 4 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały symbol literowy UT,MN oznacza tereny usług turystyki, tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, tereny istniejącej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Na rysunku planu wyznaczono też, m.in. w granicach nieruchomości skarżącego, w bezpośrednim sąsiedztwie pasa drogi publicznej, obszary przestrzeni publicznej. Skarżący podkreślił, że zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu dla terenów UT,MN określa rubryka D tabeli zawartej w § 6 ust. 3 uchwały. W ust. 9 pkt 1 tej rubryki ustalono zakaz lokalizacji obiektów kubaturowych w części terenów stanowiących przestrzeń publiczną, lecz nie sprecyzowano, jakiej konkretnie części tych terenów dotyczy ten zakaz. Przy czym, samo pojęcie „obektu kubaturowego” nie zostało zdefiniowane ani w zaskarżonej uchwale, ani w przepisach pr. bud. W związku z tym, kwestie te mogą również stanowić źródło istotnych wątpliwości interpretacyjnych w postępowaniach prowadzonych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego. Dalej skarżący podniósł, że Rada Miejska Jeleniej Góry, wyznaczając w uchwale obszary przestrzeni publicznej w sposób wskazany wyżej, przekroczyła granice przysługującego jej władztwa planistycznego. W ocenie skarżącego nastąpiło w sprawie przekroczenie władztwa planistycznego, albowiem kwestionowane rozwiązania planistyczne są dowolne i pozbawione uzasadnienia merytorycznego.

Skarżący zarzucał, że Gmina, stanowiąc w m.p.z.p. o przeznaczeniu terenu i sposobie jego zagospodarowania, aby wykazać, że nie nadużyła władztwa planistycznego, powinna to zamieścić w uzasadnieniu do uchwały, tymczasem skarżona w sprawie uchwała uzasadnienia takiego nie zawiera.

Ponadto skarżący wskazał, że na całej długości stanowiących jego własność działek gruntu, zarówno od strony zachodniej, jak i od strony wschodniej, w m.p.z.p. przewidziano strefę maksymalnej nieprzekraczalnej linii zabudowy. Od strony zachodniej strefa ta pokrywa się z „przestrzenią publiczną”, zaś od strony wschodniej jest to oddzielna strefa. Jak podniósł, maksymalna nieprzekraczalna linia zabudowy również stanowi nadmierną, nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności Skarżącego, w istocie równoznaczną z ustanowieniem zakazu zabudowy na tym terenie nieruchomości skarżącego. Wytyczne ww. nieprzekraczalnej linii zabudowy w sposób określony w m.p.z.p. nie znajduje przy tym żadnego racjonalnego uzasadnienia, a dowodzi jedynie elementarnej braku poszanowania organu dla prawa własności skarżącego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Organ przytoczył zaskarżone zapisy planu i wskazał, że są one zgodne z prawem i nie naruszają zasady proporcjonalności. Nadto wskazał, że obszar przestrzeni publicznej od strony wschodniej pokrywa się z nieprzekraczalną linią zabudowy, zatem zarzuty odnośnie do przestrzeni publicznej są nieuzasadnione, bowiem i tak, z powodu nieprzekraczalnej linii zabudowy, która jest elementem obligatoryjnym planu, ta część działek i tak jest wykluczona z zabudowy.

Organ podniósł również, że obecnie realizowana jest procedura sporządzania nowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tych terenów (uchwała z 15 lipca 2020), zatem skarżący może zgłaszać swoje wnioski i zastrzeżenia w trakcie procedury planistycznej.

W piśmie procesowym z dnia 10 czerwca 2022 r., pełnomocnik podtrzymał skargę i ponownie wskazał, że na żadnym etapie, również w odpowiedzi na skargę, Rada Gminy nie podjęła próby wyjaśnienia i uzasadnienia ograniczenia prawa własności skarżącego uniemożliwiającego niemal każdą aktywność inwestycyjną na należących do niego działkach. Podniósł przy tym, że toczy się postępowanie administracyjne

przed organami nadzoru budowlanego w sprawie budowy wiaty na jednej z przedmiotowych działek, co potwierdza, że ustalenia planu tak bardzo ograniczyły możliwość zabudowy jego własności, że nie jest możliwe nawet postawienie wiaty. W ocenie skarżącego zasadność jego zarzutów potwierdza fakt, że Gmina opracowuje nowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego nieruchomości skarżącego.

Na rozprawie w dniu 9 sierpnia 2022 r. skarżący podtrzymał skargę i wskazał na konieczność wyważenia – przy uchwalaniu planu zagospodarowania przestrzennego – interesu prywatnego i publicznego. W ocenie skarżącego, organ w niniejszej sprawie nie sprostął temu obowiązkowi i w konsekwencji naruszył zasadę prawomocności. Po zamknięciu rozprawy, Sąd zobowiązał pełnomocnika strony do przedłożenia wrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z naniesieniem wszystkich działek skarżącego o których mowa w skardze z uwzględnieniem nieprzekraczalnej linii zabudowy na każdej z tych działek i postanowił o przeprowadzeniu dowodu z tych dokumentów poza rozprawą. Dokumenty od strony skarżącej wpłynęły do Sądu w dniu 16 sierpnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Na wstępie należy zaznaczyć, że skargę wniesiono z zachowaniem ustawowego terminu. Z uwagi na fakt, że skargą kwestionowany jest akt uchwalony przed dniem 21 czerwca 2017 r., zastosowanie znajdzie w tym przypadku art. 17 ust. 2 ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935). Skarga musiała być więc poprzedzona wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa i wniesiona w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa (art. 53 § 2 ppsa w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw).

W okolicznościach sprawy skarżący wezwał organ do usunięcia naruszenia prawa w dniu 18 grudnia 2021 r. Pismem z dnia 20 stycznia 2022 r. Rada Gminy odpowiedziała skarżącemu, że nie ma prawnego obowiązku ustosunkowywania się do wezwania. Stanowisko organu w tym przedmiocie było w sposób oczywisty wadliwe, z powodów wskazanych we wcześniejszym akapicie. Skargę złożono w dniu 14 lutego 2022 r., zatem z pewnością złożona ona została w terminie. Nawet w przypadku przyjęcia, że pismo organu z dnia 20 stycznia 2022 r. nie jest w istocie odpowiedzią na wezwanie, to skarga nadal została wniesiona z zachowaniem terminu (60 dni od dnia wezwania do usunięcia prawa upływało bowiem w dniu 16 lutego 2022 r.).

Skarga spełnia również wymagania co do legitymacji procesowej warunkującej możliwość wniesienia skargi. Zaskarżoną uchwałą – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego narusza interes prawny strony skarżącej w kwestionowanym zakresie, tj. w zakresie ustaleń odnoszących się do stanowiących własność skarżącego nieruchomości oznaczonych jako działki nr 266, 267/4, 267/5 i 267/13 obręb Jagniątków w Jeleniej Górze.

Nieruchomości te objęte są zaskarżoną uchwałą, posiadają przeznaczenie UT MN3 czyli tereny turystyki, tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i istniejącej zabudowy wielorodzinnej, a ich możliwość zabudowy ograniczona została nieprzekraczalną linią zabudowy oraz ustalonym w planie obszarem przestrzeni publicznej.

Tego rodzaju ustalenia stanowią naruszenie interesu prawnego skarżącego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875, ze zm.), co oznacza, że przysługiwała mu legitymacja procesowa do zaskarżenia MPZP.

W rezultacie skarga jako dopuszczalna podlegała merytorycznemu rozpatrzeniu. Skarga zasługiwała również na uwzględnienie.

Jak wynika z art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293, ze zm.) – dalej „upzp”, nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium

lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok NSA z 20 października 2011 r., II OSK 1593/11 – CBOSA). Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok NSA z 11 września 2008 r., II OSK 215/08 –CBOSA).

Kontrola postanowień planu w kwestionowanej skargą części dała podstawy do stwierdzenia nieważności tej części uchwały w całym zaskarżonym zakresie bowiem naruszają przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu miejscowego).

Sąd na początku rozważań wskazuje, że zarzut jakoby uchwała nie zawierała uzasadnienia, nie jest trafny. Zakwestionowany plan uchwalony został w dniu 18 grudnia 2012 r., natomiast obowiązek uzasadniania podjętych w sprawie planu uchwał wprowadziła ustawa zmieniająca p.z.p. z dnia 9 października 2015 r., która weszła w życie w dniu 18 listopada 2015 r. Uchwała nie narusza zatem art. 15 p.z.p. w tym zakresie. Niemniej, Sąd podziela stanowisko wyrażone w piśmie procesowym skarżącego z dnia 10 czerwca 2022 r., że Gmina winna była uzasadnienie wprowadzonych zapisów przedstawić najpóźniej na etapie udzielenia odpowiedzi na skargę (Gmina błędnie uznała, że nie musi ustosunkowywać się merytorycznie do wezwania do usunięcia naruszenia prawa). Obowiązkowi temu Gmina nie sprostała, zatem ocena zaskarżonych postanowień oparta została o zgromadzoną w sprawie dokumentację oraz stanowisko skarżącego.

W związku z okolicznością, że ocena przebiegu - na przedstawionym (na płycie cd) załączniku graficznym - maksymalnej linii zabudowy była utrudniona, Sąd na podstawie art. 113 § 2 p.p.s.a. postanowił o przeprowadzeniu dowodu z map dokumentujących przebieg tej linii pozyskanych od skarżącego poza rozprawą, albowiem przebieg granic nieruchomości gminnych oraz linii zabudowy z pewnością jest dokumentem znanym organowi gminnemu w tej sprawie, a Sąd uznał, że przeprowadzenie rozprawy co do tego dowodu jest zbyteczne.

W pierwszej kolejności odnieść się należy do zarzutu ustanowienia zaskarżonymi przepisami „obszaru przestrzeni publicznej” na wszystkich należących do skarżącego działkach. Zgodnie z zapisami m.p.z.p. w § 3 pkt 5 zaskarżonej uchwały odrębną definicję pojęcia przestrzeni publicznej, rozumianej jako ogólnodostępne tereny celu publicznego oraz inne tereny bezpośrednio do nich przyległe, w tym prywatne, tworzące wyodrębnioną przestrzeń, którą ograniczają elementy istniejącego lub projektowanego zagospodarowania, stanowiące integralną część tej przestrzeni (tj. ogrodzenia, elewacje frontowe budynków, elementy małej architektury, szpalery zieleni itp.); zasięg przestrzeni publicznej na styku z nieprzekraczalnymi liniami zabudowy należy rozumieć jako zasięg do projektowanej ściany budynku.

Tymczasem, ustawodawca krajowy wprowadził ustawową definicję obszaru przestrzeni publicznej w art. 2 pkt 6 p.z.p., zgodnie z którym przez pojęcie to należy rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Jest oczywiste, że definicje te nie są zbieżna, a zasięg definicji przewidzianej w planie jest szerszy niż definicji ustawowej, rozciągając np. możliwości jego ustalenia na działkach prywatnych.

Stosownie do treści art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. 2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Analiza przepisu ustawy zasadniczej prowadzi do prostego wniosku. Akty prawa miejscowego muszą być zgodne ze wszystkimi źródłami prawa wskazanymi w ust. 1 przytoczonego przepisu, zatem również z ustawami. W ocenie Sądu nie może obronić się stanowisko Gminy, że definicja stworzona w planie jest zgodna z pozostałymi powszechnie obowiązującymi źródłami prawa. Jej szerszy zakres jest oczywisty. Ustalenie zatem zarówno samej definicji, jak i ustalenie w załączniku graficznym terenów UT, MN 34 terenów objętych tym obszarem musi być uznane za sprzeczne z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a jako takie musi prowadzić do stwierdzenia nieważności tych zapisów w miejscowym planie. Argument organu administracji, że w od wschodu obszar ten na działkach skarżącego pokrywa się z nieprzekraczalną linią zabudowy, zatem i tak nie mógłby być zabudowany, jest bez znaczenia wobec stwierdzenia rażącej sprzeczności zapisu z ustawą.

Odnosnie zarzutu przekroczenia władztwa planistycznego i ustalenia maksymalnej nieprzekraczalnej linii zabudowy ingerującej w sposób nieuzasadniony i zbyt daleki w prawo własności skarżącego, Sąd wskazuje, że również był on uzasadniony.

Nie ulega wątpliwości, że w świetle art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 p.z.p. gmina w ramach wykonywania władztwa planistycznego uprawniona jest do jednostronnego rozstrzygnięcia o ustaleniu przeznaczenia terenów, rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego oraz określeniu sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów. Tego rodzaju kompetencja nie może być jednak realizowana w sposób dowolny. Przy wykonywaniu władztwa planistycznego gmina uwzględnić musi kryteria wymienione w art. 1 ust. 2, 3 i 4 p.z.p. Pośród ustawowych kryteriów wymienia się m.in. prawo własności, konieczność ważenia interesu publicznego i interesów prywatnych, czy wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury. Oczywiście największe kontrowersje w praktyce budzi zakres dopuszczalnej ingerencji prawodawcy lokalnego w prawo własności, które z jednej strony kształtowane jest przecież ustaleniami planu miejscowego (art. 6 p.z.p.) z drugiej zaś podlega konstytucyjnej ochronie przed nadmiernym ograniczeniem (art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowane jest stanowisko, które Sąd w niniejszej sprawie w całości akceptuje, że wprowadzone w ramach planu miejscowego ograniczenia prawa własności muszą być „konieczne” ze względu na wartości wyżej cenione. Organ gminy musi wykazać, że ingerencja w sferę prawa własności pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej „proporcji” do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Konieczne jest takie „wyważenie” ww. interesów, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem (wyrok NSA z 1 VI 2017 r., II OSK 2478/15 – publ. CBOSA).

Powyższe dyrektywy mają pełne zastosowanie do sytuacji wydzielania w obrębie nieruchomości stanowiących własność prywatną terenów o funkcji publicznej, jak i ustalenia ustawowo wymaganej maksymalnej nieprzekraczalnej linii zabudowy. Wyznaczenie linii zabudowy jest obligatoryjnym elementem treściowym planu miejscowego (art. 15 ust. 1 pkt 6 upzp).

Wyznaczenie nieprzekraczalnej maksymalnej linii zabudowy uniemożliwiającej w dużej mierze zainwestowanie nieruchomości, można byłoby więc zaakceptować, o ile wykazane zostanie, że takie rozwiązanie było w konkretnych warunkach lokalnych konieczne i stanowi rezultat wyważenia interesu publicznego z interesem prywatnym.

Jak wynika z udzielonej odpowiedzi na skargę rada gminy tego rodzaju okoliczności nie wykazała. Jest oczywiste, że wyznaczenie nieprzekraczalnych linii zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu, jednak tego rodzaju argumentacja nie udziela odpowiedzi na pytanie, dlaczego wyznaczono ją tak daleko w głąb działek skarżącego, a tym bardziej nie wyjaśniono, dlaczego linia ta ustanowiona została od strony wschodniej. Z mapy wynika bowiem, że od tej strony nie ma żadnej drogi publicznej, wobec której linia taka jest wyznaczona. Zauważyć przy tym można, że np. w stosunku do działki 267/5 część nieruchomości wyłączona z możliwości zabudowy jest tak duża, że w zasadzie uniemożliwia jakiegokolwiek zagospodarowanie

terenu. Pomimo starań skarżącego Rada Gminy na żadnym etapie nie wyjaśniła dlaczego właśnie takie wyznaczenie linii było konieczne. Sąd zaś, na podstawie akt sprawy takiej konieczności się nie dopatrył.

Nie ma również znaczenia okoliczność, że Gmina przystąpiła do tworzenia nowego planu dla tego terenu. Ocena legalności postanowień planu miejscowego, a więc jego zgodności z obiektywnym porządkiem prawnym, jest niezależna od tych okoliczności.

W konsekwencji Sąd zobligowany był do wydania orzeczenia na zasadzie art. 147 § 1 ppsa. Zakres stwierdzenia nieważności planu ograniczono wyłącznie do nieruchomości skarżącego mając na względzie zakres interesu prawnego.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ppsa.