



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 grudnia 2015 r.

Poz. 5388

WYROK NR SYGN. AKT II SA/LU 1051/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 28 lipca 2015 r.

w sprawie ze skargi A. Ż. i S. Ż. na uchwałę Rady Gminy Niedrzwica Duża z dnia 25 kwietnia 2013 r. Nr XXVI/189/13 w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska

Sędziowie Sędzia NSA Witold Falczyński (sprawozdawca), Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak

Protokolant Referent Bartłomiej Maciak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 lipca 2015 r.

sprawy ze skargi A. Ż. i S. Ż.

na uchwałę Rady Gminy Niedrzwica Duża

z dnia 25 kwietnia 2013 r. Nr XXVI/189/13

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

I. stwierdza nieważność § 20 pkt 2 lit. „l”, § 22 pkt 5 oraz § 24 pkt 2 lit. „c” zaskarżonej uchwały w częściach dotyczących działki oznaczonej numerem ewidencyjnym [...];

II. oddala skargę w pozostałej części;

III. orzeka, że zaskarżona uchwała w częściach opisanych w punkcie I nie podlega wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku;

IV. zasądza od Gminy Niedrzwica Duża na rzecz skarżących A. Ż. i S. Ż. solidarnie kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

UZASADNIENIE

W dniu 25 kwietnia 2013 r. Rada Gminy Niedrzwica Duża podjęła uchwałę nr XXVI/189/13 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Niedrzwica Duża, przyjętego przez ww. Radę Gminy uchwałą nr X/77/03 z dnia 31 lipca 2003 r., ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego Nr 143 z dnia 1 października 2003 r., pod poz. 3110.

W piśmie z dnia 20 sierpnia 2014 r. A. i S. małż. Ż. oraz M. i M. małż. B. wezwali Radę Gminy Niedrzwica Duża do usunięcia naruszenia prawa, jakim – w ich ocenie – obarczona jest ww. uchwała w części odnoszącej się do działek nr ewid. [...] (stanowiącej własność A. i S. małż. Ż.) i [...] (stanowiącej własność M. i M. małż. B.), położonych u zbiegu ul. W. i ul. B., poprzez uchylenie § 20 pkt 2 lit. „l” i § 24 pkt 2 lit. „c” przedmiotowej uchwały, a także zmianę jej § 22. Jak wyjaśnili wzywający, w pierwszym

z powołanych przepisów nakazano realizację szpaleru drzew na terenie oznaczonym symbolem U21, bez wskazania charakteru i celu, w jakim szpaler ten miałby zostać urządzony. W § 24 pkt 2 lit. „c” przewidziano zaś konieczność zapewnienia ścięć narożnych linii rozgraniczających o wymiarach 10 x 10 m na skrzyżowaniu drogi klasy „G” (ul. B.) z drogą klasy „L” (ul. W.), podczas gdy obowiązek zapewnienia w tym przypadku przedmiotowych ścięć nie wynika z żadnego przepisu, a Gmina nie posiada legitymacji do ich indywidualnego określenia. Z kolei w § 22 błędnie wskazano, że dla terenu oznaczonego symbolem „ZN24” obsługa odbywać się będzie poprzez teren „U21”. W ocenie A. i S. małż. Ż. oraz M. i M. małż. B. usankcjonowana powyższymi regulacjami zmiana postanowień dotychczas obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w stosunku do skrzyżowania ulic W. i B. nie ma podstawy prawnej, ani nawet uzasadnienia faktycznego oraz godzi w ich podstawowe prawo, jakim jest prawo własności, które powinno doznawać ograniczeń jedynie w wyjątkowych przypadkach. Wzywający zwrócili uwagę, że rozwiązania przyjęte w zakwestionowanych przez nich przepisach uchwały z dnia 25 kwietnia 2013 r. kolidują z dotychczasowym stanem zagospodarowania ich działek, w stosunku do których w 2007 r. oraz w 2010 r. – na podstawie przepisów obowiązującego wówczas planu miejscowego – wydane zostały pozwolenia na budowę budynków mieszkalnych wraz z całą infrastrukturą techniczną.

Wobec braku odpowiedzi organu na przekazane mu wezwanie do usunięcia naruszenia prawa A. i S. małż. Ż. oraz M. i M. małż. B. w dniu 17 października 2014 r. złożyli za pośrednictwem Rady Gminy Niedzwica Duża skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na powołaną na wstępie uchwałą tego organu z dnia 25 kwietnia 2013 r., w części obejmującej jej § 20 pkt 2 lit. „l”, § 22 i § 24 pkt 2 lit. „c”, w zakresie dotyczącym narożnych działek o nr ewid.: [...] i [...]. Skarżący zarzucili, że określony w tych przepisach sposób zagospodarowania ich nieruchomości narusza ich prawo własności w sposób niczym nieuzasadniony, niesłużący interesowi publicznemu czy też interesowi osób trzecich, a ponadto sprzeczny z wymogami ładu przestrzennego, co – w ocenie skarżących – świadczy o naruszeniu przez Radę Gminy przepisów prawa materialnego „mających wpływ na wynik sprawy”, tj. art. 1 ust. 2 pkt 1 i 7 w zw. z art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm., dalej jako „u.p.z.p.”). W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanej części, ewentualnie o stwierdzenie jej niezgodności z prawem, a ponadto o zasądzenie na ich rzecz zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazali, że zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Niedzwica Duża, przyjęta zaskarżoną uchwałą, została opracowana w oparciu o przepisy 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 ze zm.). Przepisy te obowiązywały jednak również w 2003 r., tj. w chwili uchwalenia planu miejscowego. Na jego podstawie w 2007 r. oraz w 2010 r. zostały natomiast wydane pozwolenia na budowę budynków mieszkalnych wraz z całą infrastrukturą techniczną na działkach nr [...] i [...], położonych u zbiegu ulic W. i B., w miejscowości Niedzwica Duża. Powołane decyzje zezwoliły m.in. na lokalizację oczyszczalni ścieków, skrzynek gazowych, przyłączy wodno-kanalizacyjnych oraz ogrodzeń w narożnikach tych działek. Prace te zostały na obu tych działkach zrealizowane, a w przypadku działki nr [...] latem 2012 r. zinventaryzowane i naniesione na mapy geodezyjne.

Tymczasem – jak podnieśli skarżący – zaskarżoną uchwałą Rada Gminy Niedzwica Duża wprowadziła zmiany zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które są nie do pogodzenia z dotychczasowym sposobem zagospodarowania ww. działek, naruszając przy tym konstytucyjną zasadę zaufania obywateli wobec państwa oraz zasadę ochrony praw nabytych.

Skarżący podtrzymali stanowisko wyrażone w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, iż zmiana zapisów planu w stosunku do skrzyżowania ulic W. oraz B., nie ma podstawy prawnej, ani nawet uzasadnienia faktycznego, oraz godzi w ich prawo własności. Odnosząc się do kwestionowanego § 20 pkt 2 lit. „l” zaskarżonej uchwały skarżący wskazali, że jego niezgodność z przepisami prawa polega na wyznaczeniu (zgodnie z rysunkiem planu – od strony drogi wojewódzkiej - ul. B.) realizacji szpaleru drzew, bez wskazania charakteru i celu, w jakim szpaler ten ma zostać urządzony. Nakazanie urządzenia szpaleru drzew w tym obszarze w ewidentny sposób ogranicza zaś możliwości zagospodarowania działki, a tym samym w sposób nieuzasadniony godzi w chronione konstytucyjnie prawo własności.

Skarżący przyznali że nie ulega wątpliwości, iż gmina w ramach władztwa planistycznego, poprzez ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, może kształtować i ograniczać własność

w granicach prawa, w związku z koniecznością realizacji celów publicznych, w tym zapewnienia ładu przestrzennego. Nie oznacza to jednak, że uprawnienie gminy, o jakim mowa w art. 3 i 4 u.p.z.p., ma charakter nieograniczony oraz, że gmina ma pełną swobodę w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów położonych na jej terenie. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 pkt 7 powołanej ustawy, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności. W procedurze kształtowania polityki przestrzennej ochronie podlega więc również interes indywidualny. Prawnie wadliwymi ustaleniami planu będą więc nie tylko te, które naruszają prawo, lecz także te, które są wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Wobec tego – zdaniem skarżących – w okolicznościach niniejszej sprawy obowiązkiem organów gminy było wykazanie, że na danym terenie istnieje konieczność realizacji szpaleru drzew. Wobec zaniechania przez Gminę tego obowiązku wprowadzone zmiany do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zaś całkowicie bezprawne.

Odnosnie objętego skargą § 22 przedmiotowej uchwały skarżący stwierdzili, że organ stanowiący gminy omyłkowo w przepisie tym, dla zapewnienia obsługi terenu oznaczonego symbolem „ZN24”, wyznaczył teren oznaczony symbolem „U21”. W ocenie strony skarżącej rozwiązanie to jest błędne, zaś Rada Gminy zdawała sobie z tego sprawę, o czym świadczyć może protokół nr XL/14 z sesji tejże Rady odbytej w dniu 25 września 2014 r.

Jako ostatni z przepisów zaskarżonej uchwały naruszających – w ocenie skarżących – ich prawo własności wskazali oni § 24 pkt 2 lit „c”, zgodnie z którym na skrzyżowaniach z ulicą B. wprowadzono ścieżka nie mniejsze niż 10 m x 10 m. A. i S. małż. Ż. oraz M. i M. małż. B. również w tym zakresie podtrzymali swoje dotychczasowe stanowisko, iż w żadnym z przepisów prawa nie ma wskazanej wielkości narożnych ścieżek linii rozgraniczających na skrzyżowaniu drogi klasy „G” (ul. B.) z drogą klasy „L” (ul. W.). Podkreślili, że kwestii tej nie reguluje § 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, przy czym przepis ten jednocześnie nie zawiera legitymacji dla indywidualnego określenia wielkości ścieżek narożnych przy skrzyżowaniu tych dróg. Kompetencja taka nie wynika także z załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia, ustalającego warunki widoczności na skrzyżowaniach i zjazdach. W załączniku tym wprawdzie jest mowa o zachowaniu pola widoczności w terenie zabudowy w odległości 10 m od krawędzi jezdni, ale dotyczy to jedynie tych skrzyżowań, w których droga podporządkowana jest klasy GP, G lub Z. Wymóg ten nie odnosi się zatem do skrzyżowań, w których drogą podporządkowaną jest droga klasy L lub D.

W ocenie strony skarżącej, w okolicznościach niniejszej sprawy doszło także do naruszenia przepisu § 195 powołanego wyżej rozporządzenia, który stanowi, iż „przepisów rozporządzenia nie stosuje się do dróg, wobec których przed dniem wejścia w życie rozporządzenia została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę lub został złożony wniosek o wydanie takiej decyzji”. Przepis ten – jak stwierdzili skarżący – wyklucza zatem stosowanie przepisów przedmiotowego rozporządzenia wobec dróg, dla których wydano pozwolenie na budowę przed jego wejściem w życie tj. przed 29 maja 1999 r. Wobec jego dyspozycji sfera zainteresowania władz gminy powinna ograniczyć się wyłącznie do obszarów i dróg nowo projektowanych, a nie do już istniejących przed 1999 r.

Wykazując końcowo legitymację do zaskarżenia spornej uchwały w przedmiocie zmiany planu miejscowego skarżący podnieśli, że w ich przypadku legitymacja ta wynika z faktu, iż zmiany dokonane zaskarżoną uchwałą będą bezpośrednio oddziaływały na sferę wykonywania przez nich prawa własności nieruchomości przysługującego im na podstawie art. 140 k.c. Kwestionowane ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego w sposób czynny naruszają bowiem uprawnienia właścicielskie skarżących.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik gminy Niedrzwica Duża wniósł o jej oddalenie w całości jako bezzasadnej.

Odnosząc się do argumentacji skarżących, iż zaskarżone przez nich przepisy uchwały z dnia 25 kwietnia 2013 r. kolidują ze stanem zagospodarowania ich działek powstałym na podstawie uzyskanych w latach 2007 i 2010 pozwoleń na budowę, które wydane zostały w oparciu o obowiązujący od 2003 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, organ podniósł, że plan ten opierał się na tych samych zasadach, co plan zmieniony zaskarżoną uchwałą, stąd też można mieć jedynie wątpliwości, czy powoływane przez skarżących decyzje zostały wydane zgodnie z obowiązującym planem miejscowym. Organ wskazał, że w tekście uchwały z 2003 r. zawarto ustalenia odnośnie zaprojektowania na skrzyżowaniach tzw. „trójkątów

widoczności". W rozdział VII „Komunikacja” zawarto bowiem zapis, iż na skrzyżowaniach dróg winny być stosowane narożne ścięcia linii rozgraniczających nie mniejsze niż:

- a) dla dróg klasy „G” z drogami klasy „Z” - określone indywidualnie w uzgodnieniu z zarządcą drogi,
- b) dla dróg klasy „Z” z drogami „L” „D” -10x10m (w istniejącej zabudowie dopuszcza się 5 x 5 m),
- c) dla dróg klasy „L”, „D” z drogami klasy „L” „D” - 5 x 5 m.

Zatem w przypadku skrzyżowania drogi „G” (głównej) z drogą „L” (lokalną) kwestia wielkości ścięć na skrzyżowaniu pozostawiona została do rozstrzygnięcia w ramach uzgodnień z Wojewódzkim Zarządem Dróg. Uzgodnienia takie powinny więc zostać przeprowadzone na etapie pozwolenia na budowę, jeśli chodzi o skrzyżowanie ul. B. z projektowaną ulicą klasy lokalnej. W tym konkretnym przypadku nie zachowano natomiast ścięć skrzyżowania nawet w wymiarach 5 x 5 m.

W ocenie organu zmiana części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Niedzwica Duża uchwalona w dniu 25 kwietnia 2013 r. nie zmienia, co do zasady, absolutnie nic w stosunku do skrzyżowania ul. W. z ul. B. Zasady ustalone w planie z 2003 r. są bowiem takie same, jak w planie zmienionym zaskarżoną uchwałą. Dotyczy to zarówno nieprzekraczalnej linii zabudowy od drogi wojewódzkiej i gminnej jak i wymiarów narożnego ścięcia na połączenie tych dróg. Ul. B., będąca we władaniu Wojewódzkiego Zarządu Dróg, pozostaje drogą wojewódzką klasy głównej. Ul. W. - droga klasy lokalnej, krzyżuje się z ul. B. zarówno w planie zagospodarowania przestrzennego gminy Niedzwica Duża z 2003 r., jak i w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym w 2013 r., z jedną tylko różnicą, iż ul. B. pozostaje w ustaleniach planu z 2003 r., natomiast ul. W. objęta jest zmianą planu uchwaloną w 2013 r. W granicach obszaru objętego planem uchwalonym w 2013 r. znajdują się drogi kategorii gminnej, które krzyżują się z ul. B. (ulice P., W. oraz K.), ul. B. natomiast w swoich liniach rozgraniczających znajduje się poza obszarem objętym granicami zmiany uchwalonej w 2013 r.

Organ wyjaśnił ponadto, że wymogi dotyczące wielkości ścięć na skrzyżowaniach z ulicą B. związane są z planami inwestycyjnymi na terenie Gminy Niedzwica Duża, przez którą przebiegać ma droga ekspresowa S-19 i w obrębie której ma się znajdować węzeł komunikacyjny łączący tę drogę z istniejącą drogą wojewódzką. W związku z tym, w celu zapobiegnięcia ewentualnej uciążliwości odczuwalnej dla mieszkańców od strony drogi wojewódzkiej - ul. B., w uchwalonej zmianie planu miejscowego przewidziano konieczność realizacji szpaleru drzew na działkach prywatnych od strony ul. B. Rozwiązanie to miało również na celu wprowadzenie zasad ładu przestrzennego i podniesienie walorów estetycznych osiedla.

Odnosząc się do zarzutów strony skarżącej dotyczących § 22 zaskarżonej uchwały pełnomocnik gminy Niedzwica Duża przyznał, że faktycznie w przepisie tym popełniono błąd w numeracji terenów, poprzez które dostępny jest teren „ZN24”. W ocenie organu zmiany lub uchylecia wymaga jednak jedynie pkt 5 tego paragrafu, w którym w miejsce symbolu U21 należy wpisać U22. Stwierdzenie nieważności całego § 22 spowoduje zaś, że dla części terenu, na którym gmina Niedzwica Duża planuje lokalizację infrastruktury związanej z odprowadzeniem wód deszczowych, nie będzie obowiązującego prawa miejscowego, co z kolei spowoduje wstrzymanie innych prac inwestycyjnych dla całego osiedla, w tym uniemożliwi budowę nowych domów przez innych właścicieli.

Postanowieniem z dnia 21 stycznia 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie odrzucił skargę M. B. i M. B., albowiem skarżący ci, pomimo wezwania, nie uiszcili w ustawowym terminie należnego wpisu sądowego. Wobec tego do rozpoznania przez Sąd w niniejszej sprawie pozostała jedynie skarga A. Ż. i S. Ż., współwłaścicieli działki nr ewid. [...].

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga A. Ż. i S. Ż. w przeważającej części jest zasadna.

Na wstępie wyjaśnić należy, że przedmiotowa skarga została złożona w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., dalej jako „u.s.g.”), który to przepis stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Stosownie do dyspozycji art. 53 § 2 w zw. z art. 52 § 4 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej

jako „p.p.s.a.”) skargę na uchwałę rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (stanowiącego akt prawa miejscowego) wnosi się do sądu administracyjnego 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.

Jak wynika z akt sprawy skarżący A. Ż. i S. Ż. złożyli w dniu 21 sierpnia 2014 r. (prezentata - k. 8 akt sądowych) w Urzędzie Gminy Niedzwica Duża skierowane do Rady Gminy wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, jakiego – w ich ocenie - organ ten dopuścił się w zaskarżonej uchwale. Z akt sprawy nie wynika nadto, by organ udzielił odpowiedzi na to wezwanie. Wniesienie skargi w dniu 17 października 2014 r. (prezentata organu - k. 3 akt sądowych) nastąpiło zatem z zachowaniem wskazanego 60 – dniowego terminu.

W przypadku uchwał podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego, kontrola sądowa sprowadza się do oceny, czy dany akt wydany został z obrazą obowiązujących przepisów i czy narusza interes prawny lub uprawnienie skarżących, gdyż zaistnienie takiej sytuacji powoduje konieczność stwierdzenia jego nieważności bądź stwierdzenia, że został wydany z naruszeniem prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Przypomnieć w tym miejscu należy, że przedmiotem skargi wniesionej przez A. i S. małż. Ż. jest uchwała Rady Gminy Niedzwica Duża z dnia 25 kwietnia 2013 r. nr XXVI/189/13 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niedzwica Duża, przyjętego uchwałą z dnia 31 lipca 2003 r., nr X/77/03. Skargą tą objęto przy tym jedynie część przedmiotowej uchwały, tj. jej § 20 pkt 2 lit. „l”, § 22 oraz § 24 pkt 2 lit. „c”, w zakresie dotyczącym stanowiącej własność skarżących działki oznaczonej numerem ewidencyjnym [...].

Kontrola zgodności z prawem zaskarżonych przepisów powyższej uchwały w pierwszej kolejności wymaga zbadania, czy skarżący, korzystając z trybu przewidzianego w art. 101 ust. 1 u.s.g., posiadają legitymację w ich zaskarżeniu. Wyjaśnić w tym miejscu należy, że 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. Skarga złożona na podstawie powyższego przepisu nie ma bowiem charakteru *actio popularis*, a więc do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Uprawnionym do wniesienia skargi na podstawie powołanego unormowania może być zatem jedynie ten podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone (por. wyroki Naczelnego Sadu Administracyjnego: z dnia 21 września 2011 r. sygn. akt II OSK 1254/11, z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/04 oraz z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 476/04 – dostępne w CBOSA, a także: Z. Niewiadomski [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2011, s. 807).

W ocenie Sądu, w przypadku skarżących powyższy warunek uznać należy za spełniony. Należy bowiem stwierdzić, że zaskarżona uchwała, w części objętej granicami skargi, narusza interes prawny A. i S. małż. Ż. wynikający z art. 140 k.c., ingerując bezpośrednio w ich prawo własności w stosunku do działki nr ewid. [...]. Przepisy te wpływają przeto na zagospodarowanie oraz sposób wykorzystania tej nieruchomości. Kwestionowany § 20 pkt 2 lit. „l” przewiduje konieczność realizacji w jej obrębie, od strony ul. B., szpaleru drzew. Z kolei § 22, w pkt 5, przeznaczają teren oznaczony symbolem U21, na którym położona jest przedmiotowa działka, pod obsługę komunikacyjną terenu ZN24. § 24 pkt 2 lit. „c” przewiduje zaś realizację na skrzyżowaniach z ul. B., a więc również na skrzyżowaniu tej ulicy z ul. W., przy którym położona jest działka nr [...], ściąg nie mniejszych niż 10 x 10 m, a przez to obejmujących również część narożnika tej działki. W tej sytuacji legitymacja skargowa A. i S. małż. Ż. nie budzi w niniejszej sprawie żadnych wątpliwości.

Powyższa ocena otwiera drogę do merytorycznej kontroli zaskarżonej części uchwały z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ramach tej kontroli sąd doszedł do wniosku, że zarzuty skargi są niemal w całości zasadne.

Z treści art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 u.p.z.p. wynika zasada samodzielności planistycznej gminy, zwanej doktrynalnie władztwem planistycznym. Kluczowym atrybutem władztwa planistycznego jest przyznanie organom gminy kompetencji do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego

oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Nieodzownym elementem samodzielności planistycznej organów gminy jest przyznane im przez ustawodawcę uprawnienie do władczej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności nieruchomości. Wynika to wprost z dyspozycji art. 6 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Nie oznacza to jednak, że uprawnienie gminy, o którym mowa w wyżej powołanych przepisach, ma charakter nieograniczony, a gmina ma pełną swobodę w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów położonych na jej terenie. Oczywistym jest, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane. Prawnie wadliwymi ustaleniami planu są więc nie tylko te, które naruszają prawo, lecz także te, które są wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Należy bowiem –co słusznie podnoszą skarżący – mieć na uwadze, że w procedurze kształtowania polityki przestrzennej, oprócz interesu publicznego, ochronie podlega również interes indywidualny.

W procesie uchwalania planu miejscowego, który jest podstawowym aktem planistycznym, mającym – z założenia – urzeczywistniać ideę ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, konieczne jest takie wyważenie interesu publicznego i indywidualnego, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednocześnie w jak najmniejszym stopniu ingerując w prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. W orzecznictwie sądów administracyjnych wątpliwości nie budzi pogląd, zgodnie z którym każde wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczeń w wykonywaniu prawa własności musi być adekwatne do potrzeb interesu publicznego, dla osiągnięcia których ograniczenia te zostały wprowadzone. Wobec tego, aby równowaga między przysługującym gminie władztwem planistycznym a konstytucyjnie chronionym prawem własności nieruchomości objętych planem nie została zachwiana, wprowadzając te ograniczenia, rada gminy musi każdorazowo wykazać, że cel publiczny mógł być osiągnięty jedynie poprzez ograniczenie prawa własności, a inne rozwiązania, choć brane pod uwagę, okazały się niewystarczające do realizacji tego celu. W istocie zatem przy dokonywanej przez sąd ocenie sposobu realizowania przez organ władztwa planistycznego - również w kontekście zasad zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego - podstawowe znaczenie ma przedstawienie przez organ motywów jego działania i podstaw takiej, a nie innej ingerencji w prawo własności (por. wyrok NSA z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 2438/13, dostępny w CBOSA).

Powyższe stanowisko znajduje umocowanie również w konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Powołany przepis ustawy zasadniczej stanowi bowiem, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (a takim prawem jest prawo własności – art. 64 Konstytucji) 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Przepis ten wprowadza zatem swoisty zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności określaną jako zasada proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 1999r. (sygn. akt P 2/98) podkreślił, że zasada ta z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić 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 praw i wolności jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie.

Należy zatem uznać, iż autonomiczność decydowania o sposobie przeznaczenia i zagospodarowania terenu przyznana gminie z mocy art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.p.z.p. nie może pozostawać w oderwaniu od racjonalnego działania gminy, sprowadzającego się do przyjmowania optymalnych rozwiązań mających na celu z jednej strony dbałość o jej rozwój, z drugiej zaś poszanowanie praw właścicieli poszczególnych nieruchomości. Za słusznością tego stanowiska przemawia także treść art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., który stanowi, iż w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności. Jednocześnie podkreślić w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich

sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy zgodzić się z zarzutami strony skarżącej, iż ingerencja w ich prawo własności w stosunku do działki nr ewid. [...], dokonana zaskarżonymi przez nich przepisami uchwały z dnia 25 kwietnia 2013 r., zwłaszcza jej § 20 pkt 2 lit. „l” oraz § 24 pkt 2 lit. „c”, nie znajduje wystarczającego uzasadnienia, co świadczy o tym, że przepisy te naruszają opisane wyżej zasady władztwa planistycznego. Ocena ta dotyczy również pkt 5 zaskarżonego przez A. i S. małż. Ż. w całości § 22. Pozostałe punkty tego ostatniego przepisu Sąd uznał natomiast za zgodne z prawem.

W ocenie Sądu w sposób wystarczający nie została przede wszystkim wykazana konieczność realizacji w obrębie nieruchomości skarżących szpaleru drzew, o czym stanowi zaskarżony § 20 pkt 2 lit. „l” uchwały. Uzasadnieniem takiej ingerencji w prawo własności nie może być – jak wskazano w odpowiedzi na skargę – chęć zapobiegnięcia „ewentualnej uciążliwości odczuwalnej dla mieszkańców od strony drogi wojewódzkiej – ulicy B.”. Kwestionowany przepis, w świetle takiego uzasadnienia, prowadziłyby bowiem do sytuacji, w której gmina ingeruje w prawo własności określonych, prywatnych gruntów, decydując częściowo o sposobie ich zagospodarowania, celem ochrony właścicieli tych gruntów przed ewentualnymi uciążliwościami związanymi z ruchem komunikacyjnym na przyległej drodze wojewódzkiej (co pozostaje bez związku z jakimkolwiek celem publicznym), jednak czyni to niezależnie, a nawet – jak w niniejszym przypadku – wbrew woli tych właścicieli. Twierdzenie pełnomocnika gminy Niedzwica Duża, jakoby sporny szpaler drzew miał dodatkowo służyć „wprowadzeniu zasad ładu przestrzennego” i podnosić „walory estetyczne osiedla”, ma natomiast – zdaniem Sądu – charakter lakoniczny i dowolny, i nie zostało poparte żadną dokładną analizą dotychczasowego sposobu zagospodarowania terenu, a w konsekwencji również nie uzasadnia dokonanej w § 20 pkt 2 lit. „l” zaskarżonej uchwały ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Dostatecznego uzasadnienia nie znajduje również wynikający z § 24 pkt 2 lit. „c” zaskarżonej uchwały wymóg zapewnienia na skrzyżowaniach z ulicą B. ściąg nie mniejszych niż 10 x 10 m. Bezsprzeczne pozostaje, że w przypadku skrzyżowania tej ulicy z ulicą W., przy którym usytuowana jest działka skarżących o numerze ewid. [...], zapewnienie ściąg o tych wymiarach musiałby się odbyć kosztem tej nieruchomości, tj. również w jej obrębie. Błędne jest natomiast twierdzenie organu, że powyższa regulacja, w przypadku przedmiotowego skrzyżowania, nie zmienia nic w stosunku do postanowień obowiązującego przed podjęciem zaskarżonej uchwały planu miejscowego z 2003 r. (uchwały Rady Gminy Niedzwica Duża z dnia 31 lipca 2003 r., nr X/77/03), jak też, że w istocie wynika ona z wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Plan miejscowy z 2003 r. (§ 12, rozdział VII – Komunikacja, ust. 6, pkt 3), w zakresie stosowania ściąg na skrzyżowania dróg, określał następujące, minimalne wymiary:

- a) dla dróg klasy "G" z drogami klasy "Z" - określone indywidualnie w uzgodnieniu z zarządcą drogi,
- b) dla dróg klasy "Z" z drogami "L" "D" - 10 x 10 m (w istniejącej zabudowie dopuszcza się 5 x 5 m),
- c) dla dróg klasy "L", "D" z drogami klasy "L" "D" - 5 x 5 m.

Z kolei § 7 ust. 4 powołanego rozporządzenia wskazuje, że rozmiary terenu potrzebnego na węzeł, skrzyżowanie ulicy klasy „Z” lub ulic wyższych klas z ulicą klasy „Z”, „G” lub „GP” oraz na plac i parking powinny być określone indywidualnie. Na skrzyżowaniu ulicy klasy „L” lub „D” z ulicą klasy „L” lub „D”, a także na skrzyżowaniu ulicy klasy „Z” z ulicą klasy „L” lub „D” powinny być stosowane narożne ścięcia linii rozgraniczających nie mniejsze niż 5 m x 5 m.

Załącznik nr 2 cytowanego rozporządzenia, w pkt 4.1. stanowi natomiast, że przy zbliżaniu się do skrzyżowania po drodze podporządkowanej powinna być zapewniona widoczność drogi z pierwszeństwem przejazdu umożliwiającą podjęcie decyzji o wykonaniu zamierzonego manewru lub o konieczności zatrzymania się przed skrzyżowaniem:

- 1) poza terenem zabudowy w odległości od krawędzi jezdni nie mniejszej niż:
 - a) 20 m - jeżeli droga podporządkowana jest klasy GP lub G,
 - b) 10 m - jeżeli droga podporządkowana jest klasy Z, L lub D,

2) na terenie zabudowy w odległości od krawędzi jezdni nie mniejszej niż 10 m, jeżeli droga podporządkowana jest klasy GP, G lub Z.

Analizując powołane przepisy należy dojść do wniosku, że żaden z nich nie określa minimalnych wielkości ścież linii rozgraniczających w przypadku takiego skrzyżowania, jak skrzyżowanie ulicy B. (drogi głównej – „G”) z podporządkowaną ulicą W., mającą status grogi lokalnej („L”), które – jak wynika z akt sprawy – znajduje się w terenie zabudowy. Poprzedni plan miejscowy wymóg zapewnienia ścież nie mniejszych niż 10 x 10 m odnosił bowiem jedynie do skrzyżowań dróg kategorii „Z” (a nie „G”) z drogami „L” i „D” (przy czym w istniejącej zabudowie dopuszczał nawet ścież o wymiarach 5 x 5 m). Do tych samych kategorii dróg odnosi się § 7 ust. 4 ww. rozporządzenia. Z kolei jego załącznik nr 2 (pkt 4.1.), w zakresie dotyczącym skrzyżowań położonych na terenie zabudowy, konieczność zapewnienia 10 metrowej odległości od krawędzi jezdni celem zagwarantowania widoczności drogi z pierwszeństwem przejazdu odnosi jedynie do dróg podporządkowanych klasy „GP”, „G” lub „Z”.

Z powyższego wynika, że w przypadku skrzyżowania ul. B. z ul. W. określenie minimalnej wielkości ścież linii rozgraniczających, zapewniających prawidłową widoczność, wymagało indywidualnej oceny i choć leżało w gestii gminy, powinno być poparte uzgodnieniami z Zarządem Dróg Wojewódzkich. Z załączonego do akt sprawy postanowienia Dyrektora tegoż Zarządu z dnia 3 grudnia 2012 r., nr [...] nie wynika natomiast, by w przypadku przedmiotowego skrzyżowania wymóg taki został na gminę Niedrzwica Duża narzucony. W tej sytuacji, skoro zapewnienie na skrzyżowaniu ulic B. i W. ścież nie mniejszych niż 10 x 10 m musiałyby się odbyć kosztem działki skarżących, wymuszając częściową zmianę jej istniejącego zagospodarowania, powstałego w oparciu o udzielone wcześniej skarżącym pozwolenie na budowę, Rada Gminy była zobowiązana rozważyć przyjęcie w tym przypadku mniejszej wielkości ścież, niekolidujących (bądź też kolidujących w mniejszym stopniu) z istniejącą na działce nr [...] zabudową. Tymczasem Rada Gminy tej kwestii nie rozważyła, a przede wszystkim nie wykazała, by mniejsze niż 10 x 10 m ścież w obrębie przedmiotowego skrzyżowania nie były w stanie zapewnić prawidłowej i bezpiecznej komunikacji. Brak rozważań w tym zakresie czyni koniecznym wzruszenie kwestionowanego § 24 pkt 2 lit. „c” zaskarżonej uchwały, jako – podobnie jak w przypadku § 20 pkt 2 lit. „l” - ingerującego w sposób nieuzasadniony w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Ponadto wymogi cyt. rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. – jak słusznie zauważają skarżący – zgodnie z dyspozycją jego § 195 i tak nie mają zastosowania do dróg, wobec których przed dniem wejścia w życie rozporządzenia (tj. przed 29 maja 1999 r.) została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę lub został złożony wniosek o wydanie takiej decyzji, zaś z okoliczności sprawy wynika (choć nie zostało to jednoznacznie stwierdzone), że zarówno ul. B. jak i ul. W. mogły być zrealizowane już wcześniej.

Odnosząc się do ostatniego z objętych skargą przepisów zaskarżonej uchwały, tj. do § 22, należy zgodzić się ze stanowiskiem zawartym w odpowiedzi na skargę, iż pomimo zaskarżenia całego tego przepisu, wzruszenia wymaga jedynie jego pkt 5, w którym – jak przyznał to sam organ – w wyniku omyłki, w miejsce obszaru o symbolu „U22”, wpisano obszar o symbolu „U21”, jako przeznaczony pod obsługę komunikacyjną terenu „ZN24”. Bezsprzeczne jest bowiem, że zagospodarowanie terenu „U21”, na którym położona jest działka skarżących, wyklucza takie jego przeznaczenie.

Sąd nie dopatrył się natomiast naruszenia prawa, ani też naruszenia interesu prawnego skarżących, w pozostałych punktach § 22, stąd też skarga w tej części została na zasadzie art. 151 p.p.s.a. oddalona.

Naruszenie zasad władztwa planistycznego oraz konstytucyjnej zasady proporcjonalności, wyrażające się w nieuzasadnionej ingerencji w przysługujące skarżącym prawo własności nieruchomości, czyni z kolei zasadnym stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 20 pkt 2 lit. „l”, § 22 pkt 5 i § 24 pkt 2 lit. „c”, w zakresie dotyczącym należącej do skarżących działki nr ewid. [...], o czym Sąd orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Jednocześnie Sąd - w oparciu o art. 152 p.p.s.a. - orzekł, że w opisanych powyżej częściach zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku.

Orzeczenie o kosztach postępowania znajduje natomiast uzasadnienie w art. 200 p.p.s.a.

Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.