



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 kwietnia 2022 r.

Poz. 2165

Sygn. akt II SA/Lu 458/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 stycznia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza
	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 18 stycznia 2022 r.

sprawy ze skargi H. W.

na uchwałę Rady Gminy Uścimów

z dnia 28 października 2011 r. nr XI/48/11

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki o numerze ewidencyjnym 479 położonej w miejscowości Nowa Jedłanka, gmina Uścimów;
- II. zasądza od Gminy Uścimów na rzecz H. W. kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych z tytułu zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt II SA/Lu 458/21

Uzasadnienie

Uchwałą nr XXI/48/11 z dnia 28 października 2011 r. Rada Gminy Uścimów uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Uścimów. Skargę na powyższą uchwałę w części dotyczącej przeznaczenia części działki nr 479, położonej w miejscowości Nowa Jedlanka gmina Uścimów na poszerzenie drogi lokalnej, położonej na działce nr 478, wniosła H. W., współwłaścicielka działki nr 479. Skarżąca zarzuciła uchwale naruszenie art. 21 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 23 marca 2003r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez nadmierną ingerencję przez Radę Gminy Uścimów w istotę prawa i zarezerwowanie pasa terenu o szerokości 6 m na całej długości działki i przeznaczenie tego gruntu pod poszerzenie drogi lokalnej do 13m; naruszenie art. 28. ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w postaci przekroczenia granic przysługującego gminie władztwa planistycznego, prowadzącego do niezgodnego z zasadą równości i zasadą proporcjonalności ograniczenia jej prawa własności poprzez faktyczne i znaczne ograniczenie możliwości zagospodarowania nieruchomości; art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1997r Prawo budowlane i § 14 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (w brzmieniu z dnia uchwalenia uchwały) poprzez uniemożliwienie realizacji inwestycji w postaci prawa do budowy budynku na terenie przeznaczonym do budowy zagrodowej z powodu ograniczenia parametrów działki nr 479, obecnie o szerokości 21m i dł. 375m, do szerokości 15m i dł. 375m, tym samym oprócz zmniejszenia powierzchni z 0,9246 ha do 0,6996 ha, dokonania takiej zmiany parametrów powierzchni, która wyklucza możliwość zagospodarowania działki zgodnie z jej planami. W uzasadnieniu skarżąca wyjaśniła, że w dniu 20 marca 2021r. nabyła w drodze darowizny ½ część działki nr 479, która posiada przeznaczenie zabudowy zagrodowej. Działka jest niewielka, usytuowana przy drodze powiatowej z dobrym dojazdem. Działka jest wąsa, posiada 21 m szerokości i 375 m długości. W chwili obecnej parametry działki pozwalają, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w przypadku prowadzenia inwestycji zabudowy, zachować odległość od sąsiednich działek oraz posiadać komfort minimalnej przestrzeni na szerokości działki. Obok działki nr 479 wzdłuż jej całej długości posadowiona jest droga o charakterze lokalnym, oznaczona symbolem KDL 8 (nr działki 478). Faktycznie jednak droga ta nie istnieje, a Gmina nigdy nie przystosowała działki nr 478 zgodnie z jej przeznaczeniem na drogę lokalną. Działka, wyszczególniona jako droga lokalna, jest łąką do 90m długości, na dalszej długości terenem porośłym drzewami i krzewami. Oprócz niej z ewentualnej drogi korzystałby jeden właściciel działki nr 477/1, który także posiada dojazd do swojej posesji z drogi powiatowej nr 464 i nie potrzebuje dojazdu z drogi o nr działki 478. Według skarżącej samo nadanie tej drodze statusu drogi lokalnej było niepotrzebne, gdyż droga ta nie prowadzi do żadnych działek zabudowanych. Prowadzi w głąb pól (gruntów rolnych), ale tylko teoretycznie, gdyż nikt nie użytkuje tego gruntu jako drogi. Nabywając udziały w działce nr 479 chciałyby rozpocząć inwestycję budowlaną, którą może prowadzić, zgodnie z przeznaczeniem nabytej działki. W planie zagospodarowania przestrzennego gminy Uścimów teren działki skarżącej został przeznaczony na poszerzenie drogi KDL 8 z 6 m na 13m, poprzez zajęcie części działki skarżącej do 7 m, na całej długości działki, co powoduje, iż działka ta traci wszelkie walory, gdyż jej parametry ograniczą się do 14 m szerokości. Taka szerokość działki uniemożliwia sensowne i prawidłowe jej wykorzystanie pod prowadzenie inwestycji budowy budynku mieszkalnego bądź rekreacyjnego. W ocenie skarżącej, zważywszy, że droga KDL 8 w ogóle nie powstała, działanie Gminy jest niezrozumiałe i zupełnie niepotrzebne. Powyższe potwierdza, że sporządzając plan zagospodarowania przestrzennego gmina nie miała wiedzy na temat terenów, które objęła czynnościami planistycznymi. Wskazując na orzecznictwo skarżąca przekonywała, że władztwo planistyczne stanowi co prawda, uprawnienie organu gminy do legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, nie stanowi jednak władztwa absolutnego i nieograniczonego, gdyż gmina wykonując je ma obowiązek działać w granicach prawa, kierować się interesem publicznym, wyważać interesy publiczne z interesami prywatnymi, uwzględniać aspekt racjonalnego działania i proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. Ingerencja gminy poprzez działania planistyczne w jej sferę prawną wymaga zatem bezwzględnie wykazania, że gmina stanowiąc w planie miejscowym o przeznaczeniu terenu i sposobie jego zagospodarowania nie nadużyła władztwa planistycznego. Powinno to nastąpić w uzasadnieniu uchwały w sprawie planu, wyjaśniającym przesłanki, którymi gmina kierowała się przyjmując konkretne rozwiązania planistyczne, wpływające na sposób wykonywania prawa własności skarżącej. Uzasadnienie uchwały winno zawierać argumentację pozwalającą uznać, że gmina dołożyła należytej staranności w przestrzeganiu zasad obowiązujących przy podejmowaniu działań planistycznych, w tym rozważyła inne warianty zrealizowania zamierzenia planistycznego w ramach przyjętej koncepcji, albo że przyjęte rozwiązanie planistyczne, mimo

konieczności dokonania ingerencji w sferę prawa własności, jest jedynym możliwym w danych warunkach (wyroki NSA z 19 czerwca 2006 r., II OSK 1404/05; z 7 grudnia 2010 r., II OSK 1174/10; z 27 października 2011 r., II OSK 1679/11; z 22 czerwca 2012 r., II OSK 878/12; z 24 września 2015 r., II OSK 76/14; z 31 sierpnia 2016 r., II OSK 87/15). W niniejszej sprawie gmina nie uzasadniła, dlaczego podjęła uchwałę w zakresie poszerzenia drogi i jakie względy i przesłanki były podstawą do dokonania zmiany w parametrach drogi, której nie ma, a teren działki przeznaczony pod drogę powinien zmienić przeznaczenie dostosowując ją do stanu faktycznego. Jej zdaniem zapis § 7 ust. 3 Planu zagospodarowania przestrzennego, wskazujący że „tereny oznaczone na rysunku planu symbolem: KDZ, KDL, KJDD jako istniejące drogi publiczne, wymagające przebudowy i dostosowania do parametrów określonych w przepisach odrębnych i niniejszej uchwały”, nie może stanowić podstawy do automatycznego poszerzenia i dostosowania wszystkich działek mających status drogi, bez uzasadnienia gminy w tym względzie. Gmina nie zweryfikowała wiedzy na temat działki nr 478, mającej status drogi lokalnej. Droga KDL 8 nie powinna być drogą lokalną, jeżeli powinna posiadać oznaczenie to może być to droga wewnętrzna. Droga ta faktycznie nie jest publiczną drogą gminną, gdyż mogłaby służyć (gdyby istniała) tylko dla terenów dwóch działek ze sobą sąsiadujących (droga kończy się w polu). Ograniczenia jej prawa własności poprzez ustalenie w planie miejscowym przebiegu drogi, będzie dla niej tylko prawną blokadą, gdyż faktycznie nie dojdzie do realizacji zamierzonego w prawie miejscowym skutku w postaci budowy drogi, gdyż jak podpowiada doświadczenie życiowe, gmina nie przekaże środków na budowę drogi nikomu niepotrzebnej. W związku z tym została naruszona zasada proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji) w jej prawo własności. Wydzielenie działki gruntu pod poszerzenie drogi już istniejącej (co prawda tylko na mapie), prowadzi do pomniejszenia powierzchni tylko jej nieruchomości natomiast ustawodawca statuuje zasadę, że pomniejszenia dokonuje się proporcjonalnie do powierzchni wszystkich nieruchomości, w porównaniu do powierzchni działek w celu poszerzenia drogi istniejącej. Skoro więc art.105 ust.1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r o gospodarce nieruchomościami stanowi o pomniejszeniu o powierzchnię niezbędną do wydzielenia lub poszerzenia dróg i pomniejszeniu proporcjonalnym do powierzchni wszystkich nieruchomości oraz do ogólnej powierzchni dróg, zmiana w parametrach drogi powinna zostać dokonana proporcjonalnie w stosunku do wszystkich działek do niej przylegających. W uchwale powinno zostać wykazane, że dokonano pomniejszenia wszystkich działek, a nie tylko jej działki oraz że zachowane zostały proporcje co do powierzchni ogólnej nieruchomości dróg. W niniejszym stanie faktycznym dokonano poszerzenia, nieistniejącej drogi, tylko poprzez zajęcie części jej nieruchomości, pomimo, iż po drugiej stronie nieruchomości, stanowiącej drogę, występuje także działka nr 477/1. Skarżąca wskazała ponadto na niezgodność zaskarżonej uchwały ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Uścimów. W Studium w pkt 5 Struktura Terenu - Komunikacja (str 55-59), wymienione są szczegółowe zasady dostosowania oraz rozbudowy dróg powiatowych, lokalnych i wewnętrznych. Brak w tych zapisach odniesienia do drogi KDL 8. Sam Plan zagospodarowania przestrzennego gminy Uścimów zawiera zapis w § 136 ust 1, który można było zastosować w przypadku niniejszej sprawy, dający gminie możliwość zmiany kategorii drogi KDL 8 z lokalnej na wewnętrzną bez konieczności zmiany planu, - gdyby gmina miała wiedzę na temat faktycznego stanu tej drogi.

Odpowiadając na skargę Wójt Gminy Uścimów wniósł o oddalenie skargi w całości. Stwierdził, że skarżąca podaje jedynie ogólnie zarzut naruszenia wskazanych przepisów nie precyzując jakich czynności lub zaniechań dopuściła się Rada Gminy w procesie prowadzącym do ustalenia projektu Planu oraz przy jego uchwalaniu. Podkreślił, że na etapie przygotowania projektu Planu zagospodarowania skarżący mieli stworzone warunki do zapoznania się z proponowanym nowym statusem jego działek oraz zgłoszenia własnych propozycji. Skarżąca nie wносиła uwag do Planu. Kwestia dokonania przez Radę Gminy w nowym Planie zmiany przeznaczenia nieruchomości samo w sobie nie stanowi naruszenia prawa i przekroczenia jej uprawnień do kształtowania ładu urbanistycznego. W ocenie Rady nie wystąpiły również warunki do ponownej merytorycznej oceny rozstrzygnięć zawartych w Planie stanowiącym przepis prawa miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie. Rację ma oczywiście Burmistrz wskazując, że tylko w kompetencjach Gminy pozostaje określenie sposobu zagospodarowania jej obszaru w tym przeznaczenia poszczególnych nieruchomości. Wprost stanowi o tym art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2021r. poz. 741), zgodnie z którym do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Gmina zgodnie z tymi przepisami ma prawo do samodzielnego i zgodnego z jej interesami kształtowania polityki przestrzennej, w ramach czego może dokonywać władczego przeznaczenia terenu pod

określone funkcje i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Co więcej podkreśla się, że samodzielność gminy w tym zakresie uznawana jest za podstawową cechę samorządu gminnego. Jest wartością chronioną Konstytucją RP, jako jeden z fundamentów ustroju terytorialnego Państwa. W jej granicach gmina podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się wyłącznie przepisami prawa i własną wolą wyrażoną w określonej formie przez jej organy pochodzące z wyboru. Podstawowym celem uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest właśnie ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Co jasne, zamieszczając w planie miejscowym ustalenia co do przeznaczenia terenu oraz sposobów jego zagospodarowania i warunków zabudowy gmina we władczy sposób reguluje również sposób korzystania z nieruchomości objętych tym planem. Stanowi o tym art. 6 ust. 1 ustawy według którego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykorzystywania prawa własności. Oznacza to, że prawo własności, mimo że jest najsilniejszym prawem podmiotowym do nieruchomości, korzystającym z gwarancji ustawowych i ponadustawowych, nie ma charakteru absolutnego i nieograniczonego. Często musi być ograniczone ze względu chociażby na konieczność uwzględnienia innych wartości, jak potrzeby interesu publicznego, potrzeby bezpieczeństwa czy obronności, wymagania ochrony środowiska czy ochrony dóbr kultury. Nie prowadzi to jednak do wniosku o dowolności powodującej przekroczenie granic władztwa planistycznego gminy. Ograniczenia w tym zakresie przewiduje wprost Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiącym, że własność może być ograniczona, tyle że w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. W tym kontekście w rozpoznawanej sprawie problem nie sprowadza się zatem do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń jako takich, ale do dochowania konstytucyjnych ram w jakich podlegające konstytucyjnej ochronie prawo własności może być ograniczane, zwłaszcza określonej w art. 31 ust. 2 Konstytucji zasady zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki nazywanej zasadą proporcjonalności. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 1999r. (sygn. akt P 2/98) 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 statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Tak też treść zasady proporcjonalności była formułowana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r. cz. I, poz. 12 i orzeczenie z 26 stycznia 1993 r., U. 10/92, OTK w 1993 r. cz. I, poz. 2). "Konieczność", którą wyraża art. 31 ust. 3 konstytucji mieści więc w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności sensu stricto wprowadzanych ograniczeń. Zasada proporcjonalności znajduje pełne zastosowanie także na gruncie wspomnianej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W orzecznictwie sądowym powszechne jest przekonanie, że wynikające z art. 4 ust. 1 wspomnianej ustawy uprawnienie określane jako władztwo planistyczne nie może oznaczać dowolności gminy przy jego wykonywaniu i nie może być nadużywane. Autonomiczność decydowania o sposobie przeznaczenia i zagospodarowania terenu 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. Jakkolwiek podkreślić należy, że żaden przepis ustawy nie tworzy dla gminy obowiązku uwzględnienia żądania co do sposobu przeznaczenia określonego gruntu, to właśnie zasada proporcjonalności nakazuje dochowanie czynności pozwalających na ochronę istoty prawa własności rozumianą nie tylko jako jego pozbawienie, ale także ograniczenie sposobu jego wykonywania (por. wyrok SN z dnia 16 lipca 1980r. III CZP 45/80 OSPiKA 1981nr 7, poz. 131, wyrok SN z dnia 6 stycznia 2005r. III CK 129/04 Prok. i Prawo – wkl 2005/7-8/52). W tym kontekście zarzut nadużycia władztwa planistycznego przez radę gminy uznać należy za uzasadniony. Chociaż nie sposób zgodzić się ze skarżącą, która poddawała w wątpliwość celowość samej inwestycji w postaci poszerzenia drogi publicznej KDL 8, co przecież jak już wskazywano należy do wyłącznej kompetencji gminy, to już sposób w jaki została zaplanowana na jej nieruchomości w kontekście powołanej zasady proporcjonalności budzi istotne zastrzeżenia. Jak wskazywała skarżąca rozbudowa drogi w kształcie wskazanym w planie w istotny sposób ograniczy możliwość wykorzystania działki, skoro na całej jej długości 375 m zostanie zwężona o 7m, powodując, że jej szerokość z 21 m zmniejszy się do 14m. Stan potwierdzają materiały dostarczone przez Wójta Gminy, z których także wynika, że droga KDL 8 o szerokości 6m, obecnie zajmująca działkę nr 478 ma zostać poszerzona do 13m.

Z mapy jednoznacznie wynika, że poszerzenie drogi ma nastąpić niemal wyłącznie kosztem działki skarżącej, na powierzchni 910m². Mimo zapewnienia, że inwestycja ma być realizowana również na działce nr 477/2 to chodzi tu jedynie o niewielki jej skrawek przy wjeździe na drogę KDZ 2 o powierzchni 7m². Godzi się przy tym zauważyć, że zarówno dla terenu działki skarżącej znajdującej się na obszarze oznaczonym na rysunku planu symbolem 2RM3 jak i działki nr 477/2, znajdującej się na obszarze o symbolu 2RM4 plan, § 31 planu ustala jako przeznaczenie podstawowe tereny zabudowy zagrodowej, a jako uzupełniające budowle rolnicze. Co istotne dla tych działek ustala się obsługę komunikacyjną z dróg oznaczonych na rysunku planu symbolami KDZ 2 i KDL 5, która znajduje się w innym miejscu. Nie ma natomiast mowy o drodze KDL 8, położonej na działce 478, wzdłuż działki skarżącej. Poniżej działki 722/2 znajduje się natomiast działka o nr 722/1 położona na obszarze o symbolu 2U1. Według planu (§ 30) dla tego terenu jako przeznaczenie podstawowe ustala się tereny usług, a przeznaczenie uzupełniające – parkingi. W zakresie obsługi komunikacyjnej również obowiązuje obsługa z drogi oznaczonej na rysunku planu symbolem KDL 5. Żadna z tych działek, poza wspomnianymi 7m² z działki 722/2 nie została jednak uszczuplona dla realizacji inwestycji, w całości niemal koszty jej realizacji ponosi natomiast skarżąca. W tej sytuacji rzeczą rady było rzetelne i czytelne wyjaśnienie przesłanek, jakimi kierowała się, dokonując takiego, a nie innego wyboru. Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009r. (II OSK 1468/08 opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych) oczywistym jest, że w przypadku, gdy dochodzi do uchwalania planu miejscowego może powstać konflikt interesów indywidualnych z interesem publicznym (wspólnoty gminnej), który jest jednym z najistotniejszych elementów leżących u podstaw kształtowania ładu przestrzennego. Dlatego też w każdym przypadku, gdy organ uchwałodawczy podejmuje inicjatywę planistyczną musi działać tak, aby nie doprowadzić do sytuacji, w której nastąpiłoby ponadustawowe i nieuzasadnione racjami społecznymi ograniczenie praw przysługujących jednostkom poddanym ustanowionym regulacjom. Natomiast w przypadku, gdyby w zagospodarowaniu przestrzennym zaistniała konieczność, by dać pierwszeństwo interesowi publicznemu kosztem interesu indywidualnego, należy wskazać racjonalne przesłanki takiego wyboru. W rozpoznawanej sprawie nie sposób się jednak dowiedzieć motywów którymi kierowała się rada wybierając dla realizacji inwestycji właśnie nieruchomości skarżącej. Prawdą jest, że przepisu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie nakazują uzasadnienia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie oznacza to jednak, że rada gminy podejmując uchwałę jest całkowicie zwolniona z jej uzasadnienia. W wyroku z dnia 23 czerwca 2021r. (III OSK 3740/21, także wyrok z dnia 2 grudnia 2021r. II GSK 2188/21 i podane tam orzecznictwo i 12 października 2021r. II OSK 2771/20 opubl. w CBOSA) wydanym wprawdzie na gruncie art. 79 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 920), ale mającym zastosowania także w sprawach rozstrzyganych na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym(Dz.U z 2021r. poz. 1372) z uwagi na identyczne brzmienie jej art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w związku z ust. 4 zgodnie z którym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny, zwrócił uwagę, że pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu tego przepisu obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - dalej: "ZTP". Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem "rudymenatarnych kanonów techniki prawodawczej". W ocenie Sądu istotną regułą legislacyjną jest statuowany w § 131 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP, obowiązek sporządzenia uzasadnienia do projektu aktu prawa miejscowego, który z kolei stanowi refleks generalnego wymogu sporządzania uzasadnienia do każdego projektu aktu normatywnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że organ wydający akt prawa miejscowego ma obowiązek sporządzenia jego uzasadnienia nie tylko ze względu na dyspozycję przywołanych przepisów ZTP, ale również dlatego, że takie uzasadnienie warunkuje kontrolę sprawowaną przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne. Skoro bowiem do podstawowych obowiązków sądów administracyjnych należy eliminowanie wszelkich rozstrzygnięć administracji publicznej, które nie są wynikiem wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawnego, to sąd ma prawo badać powody, które legły u podstaw każdego rozstrzygnięcia zaskarżonego do sądu. Tym samym organ, podejmując rozstrzygnięcie, ma prawny obowiązek sporządzić jego uzasadnienie. Zdaniem NSA obowiązek uzasadnienia uchwały (tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo), wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które -

sprawując kontrolę - muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, czy zasad "dobrej legislacji" (por. M. Stahl, Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, "Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego", 2006 r., nr 6, s. 45). W procesie interpretacji kompetencji organu władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z zasadą zaufania do państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i nie poddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej. Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd wyrażony w orzecznictwie, że brak uzasadnienia uchwały organ może uzupełnić w odpowiedzi na skargę, zwłaszcza, gdy szczegółowo ustosunkowuje się do zarzutów i wyjaśnia motywy swojego działania oraz przesłanki podjęcia uchwały o danej treści. W tej sprawie nie tylko uchwała nie zawiera żadnego uzasadnienia, ale także w odpowiedzi na skargę nie sposób doszukać się usprawiedliwienia dla ustaleń planistycznych dotyczących działki skarżącej. Ogranicza się ono wyłącznie do wykorzystania przysługującego gminie władztwa planistycznego, co nie może być w świetle przedstawionych uwag uznane za przekonujące. Działania gminy utwierdzają natomiast w przekonaniu, że przyznane gminie kompetencje w zakresie zagospodarowania przestrzennego, a w konsekwencji także powoływana już zasada proporcjonalności, uległy istotnemu naruszeniu. Nie można przy tym zgodzić się z organem według którego jego działania wydają się uzasadnione, skoro skarżąca na etapie przygotowywania projektu planu miała możliwość zapoznania się z proponowanym nowym statusem działki oraz zgłoszenia własnych propozycji, jednak nie wniosła uwag. Skarżąca nie mogła ich jednak zgłaszać już w dacie uchwalenia planu, czyli w 2011r. skoro dopiero na mocy umowy darowizny z dnia 20 marca 2021r. otrzymała udział wynoszący 1/2 w działce 479. Nie miała również możliwości wcześniejszego złożenia skargi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie ma ona bowiem charakteru *actio popularis*, a zatem do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego, ale podstawą zaskarżenia jest naruszenie konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień prawnych konkretnego obywatela lub ich grupy, ewentualnie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą w inny sposób prawnie związany. Każdy skarżący, składając skargę w trybie art. 101 ustawy, musi zatem wykazać, że w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną, prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, a zaskarżoną przezeń uchwałą, to znaczy, iż zachodzi związek polegający na tym, że uchwała narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) jego interes prawny lub uprawnienie, albo jako indywidualnego podmiotu, albo jako członka określonej wspólnoty samorządowej (wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2003 r., sygn. akt III RN 42/02, OSNP 2004/7/114), co skarżąca dostatecznie usprawiedliwiła. Nabywając natomiast udział w nieruchomości została jej współwłaścicielką, jeśli zatem dotychczasowy właściciel nie skorzystał z uprawnienia do zaskarżenia uchwały rady gminy w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która weszła w życie przed dokonaniem darowizny udziału nieruchomości, czego organ nie podawał, również posiada legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (zob. wyrok NSA z 23 września 2021r. II OSK 1399/21 i podane tam orzecznictwo opubl. w CBOSA gdy chodzi o następstwo prawne nabywcy nieruchomości po dacie wejścia w życie uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Pod pojęciem zasad sporządzania planu należy rozumieć jego merytoryczną zawartość (część tekstowa, graficzna, załączniki), standardy dokumentacji planistycznej. Za istotne naruszenie zasad sporządzenia planu uważa się takie, które jest nieakceptowalne z punktu widzenia zasad planowania przestrzennego i kształtowania ładu przestrzennego. Takim właśnie naruszeniem jest niedochowanie zasady proporcjonalności, które jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej zaskarżonej działki 479. Nie można natomiast zgodzić się ze skarżącą, że uchwała jest niezgodna ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Uścimów w zakresie zasad dostosowania oraz rozbudowy dróg powiatowych, lokalnych i wewnętrznych poprzez brak odniesienia się do drogi KDL 8. W orzecznictwie już wielokrotnie podkreślano, że Studium jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym z jednej strony opisuje się uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy (m. in. geograficzne, demograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne), a z drugiej strony określa

długofalową politykę przestrzenną gminy. Wprawdzie jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 i 5 ustawy) jednakże wiążą one organ planistyczny jedynie co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy w studium określa się w szczególności kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 5) jednak ustalenia te mają charakter ogólny, kierunkowy, a ich konkretyzacja następuje dopiero w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z tego punktu widzenia brak w studium ustaleń co do drogi KDL 8, przy ustaleniu docelowego układu dróg i ogólnych zasad ich realizacji nie może prowadzić do wniosku o sprzeczności planu z jego ustaleniami. Wraz z pismem z dnia 10 września 2021r. Wójt przekazał natomiast załącznik w postaci rysunku planu obejmujący przedmiotowe działki wraz z ustaleniami dotyczącymi poszczególnych dróg wśród których znajduje się także droga lokalna KDL 8.

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej nieruchomości skarżącej oznaczonej nr 479. O kosztach orzeczono na podstawie art. 205 § 2, w związku z art. 200 i § 14 ust. 1 pkt. 1 lit. c) Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (DZ. U z 2018r. poz. 265). Obejmują one wpis od skargi w kwocie 300 zł, koszty czynności radcy prawnego w wysokości 480 zł i 17 zł opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.