



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 15 grudnia 2017 r.

Poz. 8571

**WYROK NR IV SA/PO 785/16**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 9 listopada 2016 r.

**w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 785/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 09 listopada 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Grażyna Radzicka (spr.)

Sędziowie WSA Izabela Bąk-Marciniak

WSA Józef Maleszewski

Protokolant sekr. sąd. Agnieszka Walocha

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 03 listopada 2016 r.

sprawy ze skargi Stanisława Rosiaka, Renaty Głowackiej, Marioli Sosnowskiej na uchwałę Rady Gminy Rokietnica

z dnia 29 kwietnia 2013 r. nr XXXV/292/2013 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części: w § 3 pkt 6 w zakresie oznaczenia drogi publicznej 4 KD-D na odcinku od 8 KDW do 7 KDW, w § 12 w części zapisów dotyczących drogi publicznej 4 KD-D oraz załącznika nr 1 do uchwały stanowiącej załącznik graficzny w zakresie przebiegu drogi 4 KD-D przez działkę nr 200 przy ul. Rolnej 12, a stanowiącej łącznik pomiędzy drogą wewnętrzną 8 KDW i drogą wewnętrzną 7 KDW, łączący drogę publiczną 4 KD-D z drogą 7 KD-D;

2. zasądza od Rady Gminy Rokietnica solidarnie na rzecz skarżących Stanisława Rosiaka, Renaty Głowackiej, Marioli Sosnowskiej kwotę 540 (pięćset czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt IV SA/Po 785/16

### UZASADNIENIE

Stanisław Rosiak, Renata Głowacka i Mariola Sosnowska, zastępowani przez zawodowego pełnomocnika, wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Gminy Rokietnica, skargę na uchwałę Rady Gminy Rokietnica z dnia 29 kwietnia 2013r. nr XXXV/292/2013 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Rokietnica, rejon ul. Gołęcińskiej, ul. Pocztowej, ul. Dworcowej, ul. Szamotulskiej, ul. Podgórznej i ul. Rolnej (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2013 r. poz. 3949 - dalej jako uchwała) w zakresie przebiegu drogi 4KD-D przez działkę skarżących nr 200 (przy ul. Rolnej 12 w Rokietnicy), stanowiącej łącznik pomiędzy drogą wewnętrzną 8KD-W a drogą wewnętrzną 7KD-W, 4KD-D, łączący drogę publiczną 4KD-W z drogą 8KD-W (§3 pkt 6 miejscowego planu i będące skutkiem tego przepisu: §12-13, załącznik nr 1 - rysunek graficzny).

Skarżący zarzucili naruszenie art. 2, art. 21 ust. 1-2, art. 32 ust. 1-2 Konstytucji RP; przepisów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności - art. 1 Pierwszego Protokołu do tekstu Konwencji (ochrona prawa własności); art. 140 k.c.; oraz art. 1 ust. 2 pkt 4, art. 6 ust. 1 i 2, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm. - dalej u.p.z.p.)

Zdaniem skarżących przeprowadzenie poprzecznej drogi przez ich działkę nie jest niezbędne dla zapewnienia ciągłości ciągów komunikacyjnych w miejscowości, stąd nie ma potrzeby ingerowania w przysługujące im prawo własności. Ograniczenie funkcjonalności działki (sposobu korzystania oraz ewentualnej zabudowy) stanowi o ograniczeniu prawa własności skarżących bez zachowania należytych proporcji i nie jest podyktowane racjonalnymi kierunkami gospodarki przestrzennej, stanowiącej element szeroko rozumianego porządku publicznego oraz ładu przestrzennego. Umieszczenie poprzecznej drogi gminnej 4KD-D, dzielącej działkę skarżących na dwie nierówne części (odcięta część stanowić będzie niedużą i nieatrakcyjną działkę o powierzchni 640 m<sup>2</sup>) ingeruje w sposób nieuzasadniony w przysługujące skarżącym prawo własności oraz zniweczy możliwość dotychczasowego korzystania z działki, wprowadzi ruch na nieruchomości właścicieli, utrudni spokojne korzystanie z nieruchomości oraz ruch maszyn rolniczych a także zagospodarowanie istniejącego na działce sadu owocowego, istotnie zmniejszy wartość nieruchomości oraz zmniejszy jej powierzchnię (działka zostaje praktycznie okrojona z 3 stron), uniemożliwi planowane ogrodzenie nieruchomości, spowoduje powstanie nieatrakcyjnej gospodarczo działki o powierzchni 640 m<sup>2</sup>, otoczonej z dwóch stron drogami gminnymi oraz uniemożliwi planowany przez właścicieli podział nieruchomości (nieruchomość jest bowiem zapisana w spadku dwóm spadkodawczyniom i miała być wykorzystana poprzez podział na dwie atrakcyjne użytkowo działki. Zaznaczono, że wszystkie sąsiednie nieruchomości mają zapewniony dostęp do drogi publicznej, który można ewentualnie także zapewnić poprzez poprowadzenie dróg wewnętrznych.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Rokietnica wniósł o oddalenie skargi podnosząc, że głównym kierunkiem zagospodarowania przestrzennego dla obszaru objętego planem jest funkcja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zmiana przeznaczenia terenów z rolnych na mieszkaniową wymagała wytyczenia nowych dróg, w tym o funkcji drogi publicznej. Natomiast efektem braku całościowej i spójnej koncepcji obsługi samochodowej danego terenu są rozwiązania niefunkcjonalne (drogi bez przejazdu o długości powyżej 50m, czy też drogi o szerokości 5-7m), czego przykładem są dokonane wcześniej podziały na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W Miejscowym Planie, tereny przeznaczone pod nowe drogi publiczne zostały wyznaczone w nawiązaniu do istniejącego zagospodarowania, z uwzględnieniem obowiązujących przepisów.

Odnosząc się do zarzutu, że w wyniku wytyczenia dróg wokół i w poprzek nieruchomości Skarżących powstanie działka o pow. 640 m<sup>2</sup>, uznana za niedużą i nieatrakcyjną Wójt stwierdził, że na wyznaczenie przebiegu drogi wpływ mają przede wszystkim: funkcja jaką droga będzie pełniła, powiązanie lub brak powiązania z innymi drogami, parametry techniczne przypisane do klasy drogi, sposób odwodnienia drogi, istniejące zagospodarowanie terenu, ukształtowanie terenu, stan własności nieruchomości, itd. Rolą projektanta jest maksymalizowanie korzyści (minimalizowanie niekorzyści) wynikających z danego rozwiązania. Dlatego też użyte sformułowanie, że przebieg drogi jest optymalny oznacza, że jest on wypadkową, najlepiej dostosowanym rozwiązaniem do ww. uwarunkowań. Jedną z cech drogi jest zapewnienie dostępu do terenu, a w konsekwencji możliwość jego aktywacji, przy czym należy dążyć, aby drogi były maksymalnie możliwie użyteczne tzn. np.: zapewniały dojazd i dojazd do terenu z dwóch lub więcej kierunków, umożliwiały podział więcej niż jednej nieruchomości, itd.

Odnosząc się do argumentu, że wytyczenie dróg w sposób, w jaki zostało to dokonane w planie, nie jest konieczne, gdyż wszystkie nieruchomości mają zapewniony dostęp do drogi publicznej, który można ewentualnie także zapewnić poprzez poprowadzenie dróg wewnętrznych Wójt przyznał, że jest to możliwe, ale skutkiem braku spójnej koncepcji obsługi samochodowej danego terenu będą rozwiązania niefunkcjonalne (drogi bez przejazdu o długości powyżej 50m, czy też drogi o szerokości 5-7m), czego przykładem są dokonane podziały na terenie objętym Miejscowym Planem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 12 czerwca 2016r. sygn. akt IV SA/Po 202/14 orzekł o oddalaniu wniesionej skargi. Sąd stwierdził istnienie po stronie skarżących interesu prawnego do wniesienia skargi wynikającego z posiadania działki na terenie objętym planem, zachowanie terminu do jej wniesienia i dochowanie przez organ procedury planistycznej,

Odnosząc się do zarzutów skargi Sąd wskazał na opinię Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej z 29 kwietnia 2011r., dotyczącej projektu uchwały w sprawie miejscowego planu. Na mapie obrazującej ówczesny projekt miejscowego planu, działka skarżących widnieje niepodzielona, wzdłuż planowanego odgałęzienia drogi 6KD-D. Komisja, zapoznając się z projektem miejscowego planu, zaleciła między innymi przeanalizowanie możliwości połączenia drogi 6KDW z 4KD-D lub z 10KD-D. Nadto zaleciła przeanalizowanie możliwości poszerzenia drogi 8KDW i 7 KDW oraz połączenia tych dróg ciągiem pieszo-jezdnym. W toku dalszych prac planistycznych, pomiędzy kolejnymi wyłożeniami projektu Miejscowego Planu układ dróg w bezpośredniej okolicy działki skarżących zmieniał się, zarówno jeżeli chodzi o przebieg dróg jak i o ich status (tereny dróg publicznych: KD-D, oraz tereny dróg wewnętrznych: KD-W), jednak bez dzielenia działki skarżących. Dopiero przy trzecim wyłożeniu pojawiło się sugerowane przez Komisję połączenie dróg, które podzieliło działkę skarżących. Skarżący skorzystali z uprawnienia do wniesienia uwagi, która nie została uwzględniona.

Sąd zgodził się ze skarżącymi, że władztwo planistyczne nie jest nieograniczone, zaś każdorazowe ograniczenie prawa własności musi być proporcjonalne. Uznał jednakże, że nie można skutecznie przeciwstawić argumentowi określenia właściwej obsługi komunikacyjnej kwartałów zabudowy mieszkaniowej - argumentem planowanego przez właścicieli podziału działki (innego niż podział narzucony Miejscowym Planem) oraz argumentem, że konsekwencje dokonanych już podziałów, czyli zapewnienie dojazdu do powstałych nieruchomości powinny dotyczyć tych właścicieli, którzy podzielili działki. Planowanie przestrzenne nie może zostać uzależnione od bliżej niesprecyzowanych zamiarów współwłaścicieli, którzy dopuszczają podział działki w nieokreślonej przyszłości. Nie może być również tak, aby wytyczać planowane drogi tylko po gruntach tych właścicieli, którzy wcześniej dokonali podziału nieruchomości, bowiem takie działanie nie miałoby nic wspólnego z racjonalną gospodarką finansami przez Gminę. Punktem wyjścia przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest rzeczywiste zagospodarowanie danego obszaru, które jest oceniane bezstronnie, a więc bez wnikania kto i kiedy podzielił nieruchomość. W przypadku konstruowania sieci dróg nadrzędną wartością jest prawidłowa obsługa komunikacyjna obszaru, zarówno istniejących jak i nowoprojektowanych działek. Organ wykazał, że przebieg drogi jest optymalny wtedy, jeżeli przebieg ten jest wypadkową (najlepiej dostosowanym rozwiązaniem) do funkcji jaką droga będzie pełnić, powiązania lub braku powiązania z innymi drogami, parametrów technicznych przypisanych do klasy drogi, sposobu odwodnienia drogi, istniejącego zagospodarowania terenu, ukształtowania terenu, stanu własności nieruchomości. Skoro rozwiązaniem niefunkcjonalnym jest droga bez przejazdu o długości powyżej 50 m, a więc droga której przeciwległy koniec nie ma połączenia z inną drogą lub wjazd do zamkniętego obszaru, z którego wyjazd jest możliwy tylko w tym samym miejscu (tzw. "ślepa droga"), czy też droga o szerokości 5-7 m, rolę projektanta obsługi komunikacyjnej jest unikanie takich rozwiązań. W razie zaś powstania takich dróg wcześniej, przed przystąpieniem do sporządzania projektu miejscowego planu, rolę projektanta jest poszukiwanie optymalnego przebiegu dróg z uwzględnieniem istniejących rozwiązań.

Sąd podkreślił, że argument o istotnym zmniejszeniu wartości nieruchomości – nawet gdyby został wykazany przez rzeczoznawcę, nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności zapisów miejscowego planu. Sąd wskazał na przepisy art. 36 u.p.z.p. regulujące kwestie związane z wzajemnymi rozliczeniami pomiędzy gminą a właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości. Nie podzielił również argumentu skargi dotyczącego powstania, w efekcie podziału, "niedużej" i "nieatrakcyjnej gospodarczo działki", o powierzchni 640 m<sup>2</sup>. Sąd wskazał, że działka skarżących znajduje się w obszarze oznaczonym na rysunku planu symbolem 4 MN ("zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna"). Zgodnie zaś z § 8 ust. 1 pkt 17 Uchwały parametr powierzchni dla zabudowy wolnostojącej wynosi nie mniej niż 600 m<sup>2</sup>. Powstanie zatem działki o powierzchni przekraczającej 600 m<sup>2</sup> w obszarze przeznaczonym na zabudowę

mieszkaniową jednorodziną, nie przekreśli możliwości ewentualnego zabudowania tej działki, z uwagi na zbyt małą powierzchnię.

Na skutek skargi kasacyjnej wniesionej przez Stanisława Rosiak działającego przez przedstawiciela ustawowego Renatę Głowacką, Renatę Głowacką oraz Mariolę Sosnowską, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 21 czerwca 2016r. sygn. akt II OSK 2541/14 uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu. W uzasadnieniu wyroku wskazano, iż za zasadne uznano zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego, jakie skarga kasacyjna upatrywała w dokonaniu błędnej oceny wprowadzanych ustaleń planistycznych, które w sposób nieuzasadniony ingerują w prawo własności skarżących, stanowiąc wyraz nadużycia władztwa planistycznego. Jak wskazał NSA, prawidłowa ocena przyjętych w kwestionowanym zakresie rozwiązań planistycznych wymagała rozważenia, czy przyjęte rozwiązanie w zakresie planowanego układu komunikacyjnego było optymalne, skutkujące potrzebą wkroczenia w prawo własności skarżących w sytuacji, gdy jak twierdzi strona skarżąca, można było przyjąć inny przebieg drogi zapewniając jednocześnie sprawną komunikację na tym terenie. Obowiązkiem Sądu powinno być zatem dokonanie oceny, czy kwestionowany akt planistyczny wprowadzając określone ograniczenia w realizacji przysługującego stronie skarżącej prawa własności podjęty został z uwzględnieniem zasad wynikających z przepisów art. 1 ust. 2 i art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p., ale też z poszanowaniem wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności, a w konsekwencji zakazem nadmiernej ingerencji w chronione konstytucyjnie prawo własności (art. 64 ust. 3). Ocena Sądu w tym zakresie powinna zatem być nakierowana na udzielenie odpowiedzi, czy ingerencja gminy w prawa właścicielskie została poprzedzona wyważeniem tych wszystkich wartości, które determinują kształtowanie zagospodarowania przestrzennego terenu podlegającego władztwu planistycznemu gminy. Jak wskazał NSA, Sąd I instancji nie zbadał zaskarżonej uchwały pod kątem konieczności rozważenia przez organ planistyczny innego przebiegu drogi, uwzględniającego np. fakt uprzedniego dokonania podziału niektórych działek. Podkreślono przy tym, że w ramach dokonywanej przez sąd administracyjny kontroli zaskarżonej uchwały nie dokonuje się oceny celowości przyjętych rozwiązań, ile ich zgodności z prawem. Wobec tak przyjętych kryteriów Sąd powinien uwzględnić, że kreowanie polityki przestrzennej na szczeblu gminy niejednokrotnie wymaga rozstrzygnięcia konfliktów pomiędzy interesem indywidualnym a interesem publicznym, bądź pomiędzy sprzecznymi ze sobą interesami indywidualnymi.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że rzeczą Sądu przy ponownym rozpatrywaniu sprawy będzie ocena, czy zakwestionowana część uchwały ingerująca w prawo własności skarżących jest zgodna z obiektywnym porządkiem prawnym. Ustalenie powyższego wymaga stwierdzenia, jakie istotne okoliczności stanowiły uzasadnienie dla postanowień planu kwestionowanych przez skarżących, a w rezultacie, czy przyjęty w planie przebieg drogi usytuowany na nieruchomości skarżących nie narusza przepisów art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, przy czym zdaniem NSA nie jest wystarczającym argumentem takiego a nie innego rozwiązania planistycznego zapewnienie funkcjonalnego ciągu komunikacyjnego i odwołanie się do władztwa planistycznego gminy.

Przy ponownym rozpoznawaniu sprawy pełnomocnik stron skarżących podtrzymał dotychczasowe żądanie, z tym, że na pytanie Sądu dotyczące prawidłowości oznaczeń dróg na stronie drugiej skargi zarówno w zarzutach jak i żądaniach sprostował oczywistą omyłkę w ten sposób, że zamiast 4 KD-W winno być 4 KD-D, a zamiast 8 KD-W winno być 8 KD-D.

Pełnomocnik Rady Gminy Rokietnica w dalszym ciągu wnosił o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po ponownym rozpoznaniu sprawy zważył, co następuje :

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Rozpoznając powtórnie niniejszą sprawę tut. Sąd w pierwszej kolejności miał na uwadze normę prawną wynikającą z art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 - dalej P.p.s.a.) związującą sąd I instancji, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia, wykładnią dokonaną w tej sprawie przez NSA. Wykładnia prawa obejmuje zarówno prawo materialne, ustrojowe, jak i procesowe. W zgodnych opiniach komentatorów wspomniane związanie ustaje jedynie w razie zasadniczej zmiany stanu faktycznego sprawy, zmiany stanu prawnego, podjęcia przez NSA przed ponownym rozpoznaniem sprawy przez sąd I instancji uchwały zawierającej odmienną wykładnię w tym samym zakresie, co wykładnia zamieszczona w wyroku uchylającym, a także, gdy NSA w swoich rozważaniach wykroczy poza zakres kognicji i orzekania

wyznaczony zasadą związania granicami skargi kasacyjnej (por. m.in.: B. Gruszczyński [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LEX 2011, uw. 2-6 do art. 190; J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2010, uw. 2-5 do art. 190). Należy stwierdzić, że żadna z wymienionych wyżej sytuacji w niniejszej sprawie nie wystąpiła.

Ponownie rozpoznając sprawę Sąd miał na uwadze także i to, że również wyroki NSA objęte są dyspozycją przepisu art. 153 P.p.s.a., w myśl którego ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia. Na mocy tego przepisu sąd I instancji rozpoznając ponownie sprawę na skutek wyroku NSA związany jest oceną prawną i wskazaniami co do dalszego postępowania wyrażonymi w tym wyroku. Należy przy tym podkreślić, że użyte w przywołanym przepisie pojęcie "oceny prawnej" wykracza swym zakresem poza samą tylko "wykładnię prawa", gdyż zawiera się w nim nie tylko wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych, ale i sposobu ich stosowania (ewentualnie stwierdzenie niedopuszczalności ich zastosowania) w rozpoznawanej sprawie. Pojęcie to obejmuje zarówno krytykę sposobu zastosowania normy prawnej w zaskarżonym akcie, jak i wyjaśnienie, dlaczego stosowanie tej normy przez organ, który wydał dany akt, zostało uznane za błędne. Z kolei "wskazania co do dalszego postępowania" – stanowiąc z reguły konsekwencję oceny prawnej – dotyczą sposobu działania w toku ponownego rozpoznania sprawy i mają na celu uniknięcie błędów już popełnionych oraz wskazanie kierunku, w którym powinno zmierzać przyszłe postępowanie dla uniknięcia wadliwości w postaci np. braków w materiale dowodowym lub innych uchybień procesowych (por. A. Kabat [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu..., uw. 2, 4 i 9 do art. 153).

W świetle przywołanych przepisów art. 190 i art. 153 P.p.s.a., Sąd w składzie rozpoznającym ponownie niniejszą sprawę jest związany wykładnią, oceną prawną i wskazaniami co do dalszego postępowania zawartymi w wyroku NSA o sygn. II OSK 2541/14.

Artykuł 190 P.p.s.a. ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że ani organ administracji publicznej, ani sąd, orzekając ponownie w tej samej sprawie, nie mogą nie uwzględnić wykładni prawa dokonanej przez NSA w jego wcześniejszym orzeczeniu, gdyż są nimi związane. Nieprzestrzeganie tego przepisu w istocie podważałoby obowiązującą w demokratycznym państwie prawnym zasadę sądowej kontroli nad aktami i czynnościami organów administracji i prowadziło do niespójności działania systemu władzy publicznej. Związanie oceną prawną wyrażoną w wyroku (uzasadnieniu orzeczenia) NSA oraz wynikającymi z niej wskazaniami co do dalszego postępowania oznacza, że organ nie może formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem, lecz obowiązany jest do podporządkowania się jemu w pełnym zakresie oraz konsekwentnego reagowania w razie stwierdzenia braku zastosowania się do wskazań w zakresie dalszego postępowania przed organem administracji publicznej (wyrok NSA z: 30.7.2009 r., II FSK 451/08, Lex nr 526493; 23.9.2009 r., I FSK 494/09, Lex nr 594010; 13.7.2010 r., I GSK 940/09, Lex nr 594756; wyrok WSA we Wrocławiu z 14.1.2010 r., I SA/Wr 1591/09, Lex nr 559604).

Uwzględniając powyższe wytyczne należy wskazać, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Z treści powyższego przepisu wynika, iż ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczenia i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. sygn. akt K 27/00 (publ. OTK 2001/2/29) wskazał, iż organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji RP. Fakt nadania gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, nie stoi jednocześnie w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Jednocześnie przepis art. 4 ust. 1 u.p.z.p. nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 maja 2010r., sygn. akt II SA/Wr 144/10, publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Tym samym, wszelkie ograniczenia własności,

ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności, a naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Prawo własności podlega ochronie przewidzianej w art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wynika z nich, iż własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ograniczenia te mogą być ustanawiane 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 oraz wtedy, gdy nie naruszają istoty wolności i praw.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami prawa sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.z.p., każdy posiada prawo – w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny oraz ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób. Władztwo planistyczne gminy stanowi uprawnienie organu 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. A zatem kształtowanie polityki przestrzennej gminy powinno odbywać się z jednej strony z uwzględnieniem prawa osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości do jej zagospodarowania, zaś z drugiej strony z uwzględnieniem prawa do podejmowania działań, które w ramach ograniczonych m. in. zasadami współżycia społecznego, pozwolą zrealizować zasadę zrównoważonego rozwoju, a jednocześnie służyć będą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej (wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 698/11, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Wszystkie wymienione elementy powinny być rozpatrywane łącznie, a proporcjonalność ingerencji w sferę wykonywania poszczególnych praw własności winna być oceniana przez pryzmat ogólnych założeń planu.

Co do zasady należy więc przyjąć, że władztwo planistyczne przysługujące gminie, prowadzić może do ograniczeń w wykonywaniu prawa własności nieruchomości objętych planem. W tym miejscu zgodzić się trzeba z akcentowanym poglądem Skarżących, iż aby władztwo planistyczne nie cechowało się dowolnością, nie przekraczało granic uznania planistycznego, czyli, aby nie doszło do nadużycia władztwa, organ musi respektować reguły składające się na istotę zasady proporcjonalności. Wobec tego warto przywołać w tym zakresie tezy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 (OTK 1995/1/12). Trybunał stwierdził, że dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1/ czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2/ czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz 3/ czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Należy stwierdzić, iż treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie daje podstaw do ustalenia generalnie kryteriów uszczegóławiających sposób korzystania z zasady proporcjonalności. Dopiero wskazanie praw i wolności, które mają być ograniczane w zestawieniu z prawami lub wolnościami chronionymi umożliwia ustalenie, czy przesłanki objęte tą zasadą są spełnione (por. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Powyższe rozumienie zasady proporcjonalności ukierunkowuje ocenę zaskarżonych przepisów m.p.z.p. tj. §3 pkt 6 planu, §12 i załącznika nr 1 Uchwały – rysunek graficzny w zakresie przebiegu drogi 4KD-D przez działkę skarżących nr 200 położonej przy ul. Rolnej 12 w Rokietnicy, stanowiącej łącznik pomiędzy drogą wewnętrzną 8 KD-W a drogą wewnętrzną 7KD-W, 4KD-D, łączący drogę publiczną 4KD-D z drogą 7KD-D, przeprowadzoną z uwzględnieniem argumentów podnoszonych przez Skarżących.

Uwzględniając treść podniesionych zarzutów w zakresie oceny zaskarżonych przepisów Uchwały, zastosowanie znajdzie zatem wzorzec legalności oparty na zasadzie proporcjonalności. Z tym, że w w/w ocenie na plan pierwszy nie wybija się ważenie interesów publicznych z interesem prywatnym Skarżących, lecz rozważenie, czy regulacja przyjęta w w/w przepisach jest niezbędna dla realizacji interesu publicznego, z którym jest powiązana. Jeżeli bowiem okazałoby się, że nie jest niezbędna, to nawet priorytet interesu publicznego nad interesem prywatnym nie uzasadniałby ograniczenia praw i wolności jednostek, ponieważ efekt w postaci ochrony interesu publicznego można byłoby uzyskać w inny sposób.

Mając powyższe na uwadze należy sięgnąć od argumentów, jakie legły u podstaw przyjętego w Planie rozwiązania. Jak wynika z załącznika nr 2 do uchwały nr XXXV/292/2013 Rady Gminy Rokietnica z dnia 29 kwietnia 2013r. stanowiącego rozstrzygnięcie Rady Gminy Rokietnica w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Rokietnica, rejon ul. Gołęcińskiej, ul. Pocztowej, ul. Dworcowej, ul. Szamotulskiej, ul. Podgórnej i ul. Rolnej, w części dotyczącej uwagi wniesionej przez Renatę Głowacką i Stanisława Rosiaka, organ wskazał, że projektowana droga publiczna stanowi niezbędny element układu drogowo – ulicznego wewnątrz obszaru opracowania. Zapewnia prawidłową obsługę komunikacyjną istniejących i nowoprojektowanych kwartałów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Powyższa argumentacja co do zasady została podtrzymana w odpowiedzi na skargę, gdzie organ skupił się na władztwie planistycznym gminy. Organ wskazywał, iż skutkiem braku spójnej koncepcji obsługi samochodowej danego terenu będą rozwiązania niefunkcjonalne (drogi bez przejazdu o długości powyżej 50m, czy też drogi o szerokości 5-7m), czego przykładem są dokonane podziały na terenie objętym Miejscowym Planem.

W ocenie Sądu w składzie orzekającym w niniejszej sprawie powyższa argumentacja nie zasługuje na aprobatę. Z analizy rysunku planu wynika bowiem, że droga przebiegająca przez nieruchomości Skarżących, stanowiąca łącznik między drogą wewnętrzną 8 KDW i 7 KDW nie jest niezbędna do zapewnienia komunikacji w tym terenie. Analiza ciągów komunikacyjnych w tym terenie wskazuje, że dojazd do tych dróg wewnętrznych jest zapewniony przez drogi 4KD-D i 5KD-D do ul. Szamotulskiej (dla 8KDW). Droga 7 KDW ma zaś bezpośrednie połączenie z ul. Szamotulską przez drogę 7 KD-D. Konieczność obsługi samochodowej danego terenu poprzez przejazdy o długości powyżej 50m, czy też drogi o szerokości 5-7m, nie uzasadniają również podziału nieruchomości należącej do skarżących i wytyczenie na niej drogi stanowiącej łącznik między drogami wewnętrznymi 8 KDW i 7 KDW.

Uwzględniając powyższe, zdaniem Sądu zaskarżone przepisy Uchwały stanowią wyraz nadużycia władztwa planistycznego, poprzez nieuzasadnione, wbrew wymogom zasady proporcjonalności, ograniczenie praw Skarżących do przedmiotowego terenu.

Mając powyższe na uwadze Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części: w §3 pkt 6 w zakresie oznaczenia drogi 4 KD-D na odcinku od 8 KDW do 7 KDW, w §12 w części zapisów dotyczących drogi publicznej 4 KD-D oraz załącznika nr 1 do uchwały stanowiącej załącznik graficzny w zakresie przebiegu drogi 4 KD-D przez działkę nr 200 przy ul. Rolnej 12, a stanowiącej łącznik pomiędzy drogą wewnętrzną 8 KDW i drogą wewnętrzną 7 KDW, łączącej drogę publiczną 4 KD-D z drogą publiczną 7 KD-D. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 oraz 205 § 2 P.p.s.a. Z uwagi, że postępowanie sądownoadministracyjne w niniejszej sprawie zostało wszczęte na skutek skargi z dnia 13 stycznia 2014 r. do przyznania wynagrodzenia pełnomocnika skarżących zastosowanie znalazły przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 461 ze zm.). Przepis § 21 aktualnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1800) stanowi bowiem, że do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe do czasu zakończenia postępowania w danej instancji. Ostatnio powołane rozporządzenie weszło zaś w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. (zgodnie z § 23 rozporządzenia).

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Grażyna Radzicka

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski