ODPIS

Sygn. akt II SA/Łd 505/20

Wyrok
Postanowienie jest prawomocny(e) od dnia 22.04.2021 r.

podpis sędziego / ~~referendarza sądowego~~

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 lutego 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział II
w składzie następującym:

Przewodniczący	**Sędzia WSA Agnieszka Grosińska - Grzymkowska**
Sędziowie	**Sędzia WSA Ewa Cisowska - Sakrajda (spr.)**
	Asesor WSA Anna Dębowska

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 lutego 2021 r.
sprawy ze skargi **Zbigniewa Kusidła**
na uchwałę **Rady Miejskiej w Sulejowie**
z dnia **21 kwietnia 2010 r.** nr **XXXVII/380/2010**
w sprawie **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w miejscowości Barkowice**

1. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie ciągu pieszo-jezdnego przebiegającego przez działki nr 328/9 i 329/8;**
2. **zasądza od Gminy Sulejów na rzecz skarżącego Zbigniewa Kusidła kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność świadczy
St. sekretarz sądowy
Magdalena Rząsa

UZASADNIENIE

W dniu 21 kwietnia 2010r. Rada Miejska w Sulejowie podjęła uchwałę nr XXXVII/380/2010 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w miejscowości Barkowice.

Skargę na tę uchwałę złożył Zbigniew Kusideł, w zakresie przebiegu drogi - ciągu pieszo-jezdnego 4KDY, usytuowanego przez działki 329/1 i 328/1.

Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie: art. 2, art. 21 ust. 1 – ust. 2, art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, art. 1 Pierwszego Protokołu do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (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 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012r., poz. 647 ze zm.), zwanej u.p.z.p.

W uzasadnieniu tej skargi skarżący podniósł, że w dniu 12 marca 2020r. zwrócił się do Rady Miejskiej w Sulejowie z wezwaniem do usunięcia naruszeń wynikających z zaskarżonej uchwały dla działki nr 329/1, zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego w Piotrkowie Trybunalskim I Wydział Cywilny z dnia 27 listopada 2019r., sygn. akt I Ns 502/16. W odpowiedzi na to wezwanie Burmistrz Sulejowa stwierdził, że zgodnie ze stanem obowiązującym do dnia rozgraniczenia na podstawie tego postanowienia Sądu działki o nr ew. 329/1 i nr ew. 328/1, jak również żadna z ich części, nie były przeznaczone pod budowę ciągu pieszo-jezdnego oznaczonego zgodnie z planem symbolem 4KDY.

Skarżący podniósł, że do dnia rozgraniczenia, tj. 5 grudnia 2019r., uprawomocnienia się postanowienia powierzchnia działki 329/1 nie zmieniła się, wynosi 7 arów, a to prowadzi do wniosku, iż w sytuacji gdy nie zmieniła się powierzchnia, to i nie zmieniły się jej granice. Zdaniem skarżącego, granice działki zostały zmienione w miejscowym planie, przyznając części działki 329/1 o powierzchni 0,0332 m^2 gminie Sulejów. Sąd Rejonowy w Piotrkowie Trybunalskim w uzasadnieniu wskazanego postanowienia ocenił takie działanie, jako nadużycie, a ponadto stwierdził, że skarżący nie utracił prawa własności do całej nieruchomości, a Gmina Sulejów, ani jej poprzednik Skarb Państwa, nigdy nie byli w posiadaniu tego terenu, ani żadnej części działki 329/1.

Planowany ciąg pieszo-jezdny przez działki nr ew. 329/1 i nr ew. 328/1 nie jest – jak argumentował skarżący - niezbędny dla zapewnienia ciągłości komunikacyjnych, zatem nie ma potrzeby ingerowania w prawo własności, skoro

ograniczenie funkcjonalności działki (sposobu korzystania oraz ewentualnej zabudowy) stanowi o ograniczeniu prawa własności właścicieli działek nr ew. 329/1 i nr ew. 328/1. Umiejscowienie poprzecznego ciągu pieszo-jezdnego 4KDY w planie, dzielącego działkę 329/1 na dwie nierówne części ingeruje w sposób nieuzasadniony w przysługujące prawo własności, utrudni spokojne korzystanie z nieruchomości, istotnie zmniejszy wartość nieruchomości oraz zmniejszy jej powierzchnię i spowoduje powstanie nieatrakcyjnych gospodarczo dwóch działek o powierzchni ok. 300 m^2, każda z brakiem możliwości zabudowy, otoczonych z jednej strony drogą gminną 326/5, z drugiej strony ciągiem pieszo-jezdnym 4KDY. Jednocześnie skarżący dodał, że uchwalony miejscowy plan zmienił dotychczasowe rolne przeznaczenie tego terenu na zabudowę usługową.

Skarżący wskazał również, że nieruchomość stanowiąca drogę – działka nr ew. 326/5 przebiegającą przez budynek mieszkalny i gospodarczy małżeństwa Stańczyk Gmina Sulejów nabyła z dniem 14 lipca 2009r. w drodze zasiedzenia. Wyjaśnił nadto, że po rozgraniczeniu postanowieniem Sądu z dnia 27 listopada 2019r. zmieniono numerację działki nr ew. 329/1 na nr ew. 329/8 i nr ew. 329/7, a działki gminnej nr ew. 326/5 - na nr ew. 326/8, która graniczy z zachodnią częścią działki nr. ew. 329/8. W ten sposób działka gminna 326/5 oddziela obie działki skarżącego nr ew. 329/7 i nr ew. 329/8 od siebie pasem 5 metrów, a planowany ciąg pieszo-jezdny 4KDY dzieli dodatkowo działkę nr ew. 329/8 na dwie części po ok. 300 m^2 każda.

Planowany ciąg pieszo-jezdny 4 KDY, który ma być usytuowany na nieruchomości nr ew. 329/1 i nr ew. 328/1 celem obsługi komunikacyjnej przyległych do nich dziełek, nie został zaplanowany – jak wyjaśnił skarżący - jako droga publiczna, lecz jako droga wewnętrzna o szerokości 6 m. W ocenie skarżącego, wyklucza to jej wywłaszczenie, a zatem jej budowa nie może być zrealizowana bez zgody właścicieli nieruchomości.

W odpowiedzi na tę skargę Gmina wniosła o jej oddalenie, wyjaśniając, że pismem z dnia 12 marca 2020r. Elżbieta Kusideł i Zbigniew Kusideł wystąpili z wezwaniem do usunięcia naruszeń wynikających z zaskarżonej uchwały dla działki 329/1. W odpowiedzi Gmina wskazała, że działki nr ew. 329/1 i nr ew. 328/1, zgodnie z miejscowym planem położone były na terenach oznaczonych symbolami 3ZN, 4ZL i 6U/Z i zgodnie ze stanem obowiązującym do dnia dokonania rozgraniczenia na podstawnie postanowienia Sądu z dnia 27 listopada 2019r., działki

te, jak również żadna z ich części, nie były przeznaczone pod budowę ciągu pieszo-jezdnego oznaczonego zgodnie z planem miejscowym symbolem KDY.

W ocenie Gminy, interes prawny skarżącego nie został naruszony, a zaskarżona uchwała przeznacza działki nr ew. 329/1 i nr ew. 328/1 m.in. pod zabudowę usługową ze znacznym udziałem zieleni w zagospodarowaniu terenu (usługi turystyczno-rekreacyjno-sportowe, obiekty o funkcji zdrowotnej, kulturowej, dydaktycznej w formie obiektów lub urządzeń terenowych z towarzyszącą zielenią), jako podstawowe przeznaczenie terenu pod gastronomię, handel, parkingi oraz urządzenia obsługi technicznej jako dopuszczalne przeznaczenie terenu (6U/Z). Gmina dodała ponadto, że na tych działkach dopuszczalne jest również tworzenie ciągów pieszo-jezdnych, miejsc biwakowych (4ZL) oraz obiektów służących turystyce wodnej i rekreacji oraz urządzeń sportowo-rekreacyjnych (3ZN), a ciąg pieszo-jezdny oznaczony symbolem KDY dawał możliwość skomunikowania usług funkcji terenu z układem ogólnodostępnych dróg publicznych.

Gmina wyjaśniła nadto, iż w chwili obecnej po rozgraniczeniu dokonanym wskazanym postanowieniem, w związku z powstaniem nowego podziału geodezyjnego oraz powstania nowych działek, również nie zachodzą okoliczności naruszenia prawa własności oraz pozbawienia możliwości korzystania z nieruchomości. Powstałe dwie działki 329/8 i 328/9 w dalszym ciągu mogą zostać przeznaczone pod zabudowę, ponieważ znajdują się w granicach terenów 5U/Z (przeznaczenie tożsame z terenem 4U/Z), 4KDY (ciąg pieszo-jezdny o szerokości w liniach rozgraniczających 6,0 m) oraz w dalszym ciągu w granicach terenów 3ZN, 4ZL i 6U/Z.

Gmina dodała także, że właściciele działek znajdujących się w granicach opracowania na dzień podejmowania uchwały nie wnosili uwag co do prowadzonej procedury planistycznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 119 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2019r. poz. 2325 ze zm.), zwanej p.p.s.a., sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli: 1) decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach albo wydane zostały z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania; 2) strona

zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy; 3) przedmiotem skargi jest postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; 4) przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania; 5) decyzja została wydana w postępowaniu uproszczonym, o którym mowa w dziale II w rozdziale 14 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego. Na mocy art. 120 p.p.s.a. w trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.

W myśl art. 3 § 1 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Oznacza to, iż Sąd bada legalność zaskarżonego aktu, tj. jego zgodność z prawem materialnym określającym prawa i obowiązki stron oraz prawem procesowym regulującym postępowanie przed organami administracji publicznej. Sąd rozpoznający sprawę nie może zmienić zaskarżonego aktu, a jedynie zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W przypadku zaś, gdy nie zachodzą okoliczności wskazane w art. 147 § 1 p.p.s.a., skarga zgodnie z art. 151 p.p.s.a. podlega oddaleniu. Wedle przepisu art. 134 § 1 p.p.s.a. rozstrzygając daną sprawę, sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi, może zastosować przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach, prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 p.p.s.a.).

Kontrolując w tak zakreślonej kognicji zaskarżoną w tej sprawie uchwałę w zakresie wskazanych w skardze działek, Sąd doszedł do przekonania, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Rozpoznając wniesioną w tej sprawie skargę – Sąd zauważa, że na gruncie art. 147 § 1 p.p.s.a. judykatura przyjmuje pogląd, że „wprowadzając sankcję

nieważności – jako następstwo naruszenia prawa – ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, w której mowa o dwóch rodzajach naruszeń prawa, które mogą wystąpić przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy, tj. naruszenia istotne lub nieistotne (art. 79 ust. 1 i ust. 4 u.s.p.). W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie, przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Innymi słowy, za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102; wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 roku, sygn. II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 roku, sygn. SA/Gd 327/95, Lex nr 25639). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie prawa, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 roku, poz. 2096). Natomiast, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa, nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa" (tak. Np. prawomocny wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 sierpnia 2020r., II SA/Łd 213/12).

W tej sprawie - zdaniem Sądu - doszło do tak pojmowanego naruszenia prawa, skutkującego stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie działek o aktualnym nr ew. 329/8 oraz działki sąsiadującej z nią, tj. działki o nr ew. 328/9. Gmina, uchwalając kontestowany skargą plan miejscowy, przekroczyła bowiem przyznaną jednostkom samorządu terytorialnego swobodę planistyczną w kształtowaniu polityki przestrzennej, w tym zasad i sposobu przeznaczania terenów na określone cele, w sposób nieuzasadniony ingerując w prawo własności właścicieli wskazanych nieruchomości i prowadząc w istocie do znacznego ograniczenia prawa

do dysponowania tymi działkami. Powyższe stanowi o oczywistym, ewidentnym i istotnym naruszeniu przepisów art. 32 ust. 1 Konstytucji, art. 140 k.c. oraz, art. 1 art. 2 pkt 7 w zw. z art. 6 u.p.z.p. oraz art. 5 Protokołu Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Sąd zauważa przy tym, iż wskazana wadliwość zaskarżonej uchwały jest – co należy podkreślić – ukoronowaniem szeregu wcześniejszych naruszeń prawa, jakich Gmina dopuściła się w stosunku do działek o nr ew. 329/8 i nr ew. 328/9, a stwierdzonych w uzasadnieniu postanowienia SR w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 27 listopada 2019r., I Ns 502/16, opiniach biegłych sporządzonych na zlecenie tegoż sądu, i w sposób jaskrawy wynikających z przedłożonych Sądowi orzekającemu w tej sprawie dokumentów; a także będących konsekwencją postanowienia SR w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 14 lipca 2009r. I Ns 1281/08, stwierdzającego nabycie przez Skarb Państwa własności działki o nr ew. 326/5, stanowiącej drogę gminną (przebiegającą przez budynki mieszkalny i gospodarczy). W celu wykazania naruszenia prawa własności skarżącego nie można bowiem nie wspomnieć o sekwencji zdarzeń prawnych Gminy Sulejów do tego prowadzących, a mianowicie, że w 2007r. została przeprowadzona modernizacja gruntów m.in. obejmująca swoim zakresem działki o obecnym nr ew. 329/8 i nr ew. 329/7 (poprzednio o nr ew. 329/1) oraz nr ew. 328/9 i nr ew. 328/8 (poprzednio o nr ew. 328/1), w wyniku której – co obrazuje sporządzona na potrzeby postępowania sądowego o sygn. akt I Ns 502/16 mapa analizy stanów prawnych (załącznik do opinii) - w sposób nieuprawniony przesunięto położenie działki o obecnym nr ew. 326/5, zmieniając też jej kierunek załamania, użytkowanej zwyczajowo jako droga dojazdowa (przez znajdujące się na niej w ruinie budynki), a poza działkami nr ew. 328/9 i nr ew. 328/8 od północy jako ciąg pieszo-jezdny do Zalewu Sulejowskiego. Z kolei od strony zachodniej obszar działki o nr ew. 329/1 i nr ew. 328/1, znajdujący się poza przesuniętą działką gminną o nr ew. 326/5 (w kierunku wschodnim), przyłączono do działki gminnej o ówczesnym nr ew. 324/6, zwiększając dodatkowo powierzchnię działki o nr ew. 326/5 kosztem działek o poprzednim nr ew. 329/1 i nr ew. 328/1 z 5 m do 6 m szerokości. Tak przeprowadzona modernizacja ewidencji gruntów i budynków – wbrew jej ustawowemu celowi, a sprowadzającemu się do utworzenia numerycznego opisu granic działek ewidencyjnych za pomocą współrzędnych punktów granicznych w przyjętym układzie, poprawy jakości gromadzonych danych o gruntach i budynkach – doprowadziła w drodze czynności organizacyjno-technicznej do bezprawnego

ukształtowania na nowo prawa własności do tychże działek, w tym ich granic i powierzchni (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 kwietnia 2018r., II SA/Rz 183/18, LEX nr 2482448, czy wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2019r., III SA/Kr 1021/19, LEX nr 2763361). Następnie tak ukształtowaną działkę „drogową" (tj. działkę o nr ew. 326/5) Skarb Państwa (obecnie Gmina Sulejów) w 2009r. nabył na własność w drodze zasiedzenia, w konsekwencji czego działki o nr ew. 329/8 i nr ew. 329/7 oraz nr ew. 328/9 i nr ew. 328/8 formalnie zostały przedzielone gminną działką drogową na dwie części. Ostatecznie Gmina w 2010r. uchwaliła nowy plan zagospodarowania przestrzennego m.in. dla tego obszaru, ustalający nowe przeznaczenie w ten sposób ukształtowanych obszarowo działek o nr ew. 329/8 i nr ew. 329/7 oraz nr ew. 328/9 i nr ew. 328/8 (z rolniczego na zabudowany), a nadto przewidujący – jak wynika z map stanowiących integralną część planu (karty 55 -58 akt sądowych) - wzdłuż (i obok) „przesuniętej" gminnej działki o nr ew. 326/5 (działki drogowej) przez działki nr ew. 329/8 oraz nr ew. 328/9 sporny pas pieszo-jezdny. Przez objęte skargą działki przed uchwaleniem skarżonej uchwały nie przebiegał przy tym – jak przyznała Gmina w odpowiedzi na skargę - ciąg pieszo-jezdny.

W tym stanie faktycznym skarżący nie kwestionuje zmiany planu w aspekcie przeznaczenia spornych działek, gdyż zmiana ta – jako umożliwiająca prawną zabudowę działek - jest dla niego korzystna. Nie zgadza się natomiast z usytuowaniem przez wskazywane w skardze działki ciągu pieszo-jezdnego i w ten sposób odebranie mu prawa własności do części jego działki, jak i faktem pomniejszenia powierzchni jego działki w wyniku nieprawidłowo dokonanej modernizacji gruntów i zajęcia części jego działki. Zważywszy na opisane na wstępie działania Gminy i ich konsekwencje prawne nie sposób nie zgodzić się ze skarżącym, że poprowadzenie przez działki o nr ew. 329/8 i nr ew. 328/9 ciągu pieszo-jezdnego stanowi przejaw zbytniej ingerencji Gminy w prawo własności, co zdaniem Sądu jest – wbrew odpowiedzi na skargę - wyrazem nadużycia przez Gminę swobody planistycznej, prowadzącej w sposób ukryty do zawładnięcia prywatnej własności przy braku jakiegokolwiek uzasadnienia dla takiego zabiegu. Jak bowiem wynika z map stanowiących integralną część planu zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą owa droga gminna (działka o nr ew. 326/5) nie przebiega już przez budynki w ruinie, o których mowa w orzeczeniu rozgraniczającym, lecz jest przesunięta w kierunku wschodnim i oznaczona symbolem 3KD-D1/2 (droga dojazdowa zgodnie z legendą), a na wysokości działek

skarżącego zaplanowano ciąg pieszo-jezdny oznaczony ciemnymi dużymi kropkami, oznaczającymi zgodnie z legendą ciąg spacerowy. Poszerzona zatem zgodnie z zapisami pominiętego przy rozgraniczeniu projektu modernizacji droga gminna o nr ew. 326/5 objęła swoją szerokością ciąg pieszo-jezdny, usytuowany na spornych działkach i biegnący od strony północnej działki nr ew. 328/9 do Zalewu Sulejowskiego i rozgałęziający się następnie w dwu kierunkach. Sama droga gminna poza spornymi działkami od ich północnej strony łączy się zaś z działkami gminnymi, po czym zmienia bieg w kierunku zachodnio-północnym. Tym samym, tym razem poprzez zapis planu, Gmina „zajęła" kolejny obszar działki skarżącego i działki z nią sąsiadującej od północy. Sąd zawraca również uwagę na istotny w sprawie, a wynikający z sądowego orzeczenia rozgraniczającego fakt, iż możliwe było takie poprowadzenie przebiegu spornej drogi gminnej, aby nie przebiegała ona przez wskazywane przez skarżącego w skardze działki, lecz poza ich granicami - zgodnie z propozycją biegłego odrzuconą przez Gminę Sulejów - wzdłuż działki gminnej o nr ew. 325/1. W ten sposób interes publiczny i interes skarżącego dałoby się pogodzić w sposób nie naruszający prawa własności skarżącego i właściciela działki sąsiadującej z jego działką od strony północnej. Wówczas droga ta przebiegałaby przez nieruchomości gminne w tym obszarze, a zmiana przebiegu tej drogi w tym obszarze nie pociągnęłaby za sobą nadmiernych kosztów po stronie Gminy, gdyż – jak stwierdzono w uzasadnieniu orzeczenia rozgraniczającego – droga ta jest użytkowana sezonowo, na odcinku przebiegającym przez nieruchomości wnioskodawców jest ona gruntowa i nieutwardzona, zmiana jej przebiegu nie wymaga nakładów w postaci robocizny, zakupu tłucznia itp., nie powinna więc stanowi problemu w ujęciu finansowym; służąca głównie letnikom, w sezonie wakacyjnym, nie stanowi takiego użytku, który jest niezbędny dla stałych mieszkańców gminy Sulejów. Zmiana jej przebiegu nie spowoduje również utrudnienia w korzystaniu z drogi. Wszystkie powyższe okoliczności, w tym spójność ocen organów państwa co do tych samych okoliczności faktycznych, a także uniwersalny w polskim porządku prawnym wymóg ważenia przeciwstawnych interesów (skarżącego i publicznego) oraz będący jego konsekwencją zalecenie podejmowania optymalnych, racjonalnych i logicznych wyborów przez organy państwa uzasadniają tezę o przekroczeniu przez Gminę swobody (władztwa) planistycznego przy kształtowaniu zapisów zaskarżonego planu miejscowego w zaskarżonym zakresie i obszarze. W tej sprawie działanie Gminy stanowi

nieuzasadnioną ważkimi powodami i nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności skarżącego i właściciela sąsiedniej nieruchomości. Tymczasem swoboda planistyczna - wyrażająca kompetencję gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami kształtowania polityki przestrzennej, w tym ustalania przeznaczenia poszczególnych terenów, rozmieszczania inwestycji celu publicznego czy określania sposobów zagospodarowania i warunków zagospodarowania terenów położonych na jej obszarze - nie ma charakteru pełnego, niczym nieograniczonego, dowolnego, lecz ściśle określone ramy. Ramy te określa sam ustawodawca w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., wskazując w sposób przykładowy m.in. na wymóg respektowanie prawa własności; w art. 6 u.p.z.p., stanowiąc, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, co wiąże się z uwzględnieniem określonych w k.c. granic korzystania przez właściciela z jego własności, a także w art. 2 ust. 1 u.p.z.p. stanowiącym, że ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach. Koncepcja władztwa planistycznego dopuszczająca w niektórych przypadkach ingerencję w sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, nie oznacza zatem przyzwolenia dla gmin na dowolność w tym zakresie. Skoro uchwalając plan miejscowy, rada gminy może ingerować w wykonywanie prawa własności, to taka ingerencja musi także uwzględniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a same ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Nie w każdym więc przypadku ingerencja w prawo własności, postrzegana przez właścicieli nieruchomości jako niekorzystna, musi wiązać się z przekroczeniem przez gminę granic władztwa planistycznego. Sam fakt wprowadzenia ograniczeń w zakresie wykonywania prawa własności zapisami planu nie świadczy jeszcze o jego wadliwości. Prawo własności, mimo, że jest najsilniejszym prawem podmiotowym do nieruchomości, korzystającym z gwarancji ustawowych i ponadustawowych, nie ma jednak charakteru absolutnego i nieograniczonego. Jego ograniczenia dopuszcza 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, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazu ingerencji w sferę praw i wolności jednostki nadmiernej w stosunku do chronionej wartości. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Ograniczenia te mogą bowiem stanowić efekt nadużycia przez gminę władztwa planistycznego, czego skutkiem jest wprowadzenie ograniczeń nieproporcjonalnych lub niezasadnych. W ocenie Sądu, przyjęte w kontrolowanej uchwale rozwiązanie w zakresie obu działek nie spełnia powyższych standardów i z tego względu nie zasługuje na uwzględnienie. Nie da się też – zwłaszcza wobec oceny dokonanej w orzeczeniu rozgraniczającym - nie odnieść wrażenia, że zostało ono wprowadzone w celu usankcjonowania, następczego konwalidowania, wadliwie przeprowadzonej modernizacji gruntów, co tym bardziej wyczerpuje przesłanki przekroczenia władztwa planistycznego i nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności.

Rozpoznając niniejszą sprawę Sąd – korzystając z kompetencji określonej w art. 134 § 1 p.p.s.a. – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały również w zakresie działki o nr ew. 328/9 (poprzednio 328/1), do której skarżący nie posiada tytułu prawnego. Powyższe podyktowane zostało tym, że kwestionowany skargą zapis planu dotyczy ciągu komunikacyjnego, a ściślej przebiegu ciągu pieszo-jezdnego, co oznacza, że stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały wyłącznie w zakresie przebiegu tego ciągu przez działkę skarżącego spowodowałoby, iż na tym odcinku przepustowość ciągu zostałaby przerwana, a ciąg służący przecież do przemieszczania się utraciłby swoją funkcjonalność i użyteczność. Stwierdzona wadliwość planu wykracza zatem poza granice działki skarżącego i jego interes. Pozostawienie wadliwego zapisu planu, a również dotyczącego sąsiedniej działki, pozbawione jest zatem racjonalności, logiki, a nadto niespójnym czyniłoby kontrolowany akt prawa miejscowego. Wadliwość ta w takim samym stopniu dotyczy planu w zakresie obu działek i ma źródło w tych samych uprzednich, a wskazywanych w orzeczeniu rozgraniczającym, zdarzeniach i działaniach administracji publicznej. W konsekwencji Sąd przyjął, że w tej sprawie choć skarżący – z uwagi na zarzut naruszenia prawa własności - posiadał legitymację do zaskarżenia uchwały tylko w zakresie własnej działki, to jednak należało również z urzędu – z uwagi na publicznoprawny charakter ciągu pieszo-jezdnego – zbadać, czy zapis ten nie narusza prawa w szerszym zakresie. Nie ma bowiem wątpliwości, że

wprowadzenie do planu zapisu o usytuowaniu spornego ciągu miało na celu umożliwienie nieograniczonej liczbie podmiotów i bez ograniczeń dostępu do Zalewu Sulejowskiego, a plan w stwierdzonym przez Sąd zakresie w istotny sposób narusza prawo powszechnie obowiązujące, w tym rangi konstytucyjnej, co jest konsekwencją wadliwie przeprowadzonej uprzednio modernizacji gruntów. Zasięg stwierdzonego naruszenia i jego waga wykraczają zatem poza granice działki skarżącego. Judykatura również dopuszcza taką możliwość, stwierdzając, że „w razie stwierdzenia, że wadliwa jest część uchwały planistycznej, możliwe jest stwierdzenie nieważności tylko części planu, o ile pozostała niewadliwa część może funkcjonować samodzielnie w obrocie" (por wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016r., II OSK 2992/14).

Sąd wyjaśnia nadto na marginesie, że kwestia rozgraniczenia nieruchomości skarżącego z nieruchomością Gminy Sulejów, w tym przebiegu granic i powierzchni działki, została rozstrzygnięta prawomocnie wskazanym orzeczeniem rozgraniczającym. Z orzeczenia tego wynika, że rozgraniczenia dokonano z pominięciem wadliwej modernizacji i przyjęto granice działek w stanie sprzed modernizacji, przy uwzględnieniu prawomocnego postanowienia o zasiedzeniu działki drogowej przez Skarb Państwa, wydanego w sprawie o sygn. akt I Ns 1281/08. Kwestie te jako prawomocnie osądzone i wykraczające poza przedmiot niniejszego postępowania nie mogą stanowić oceny Sądu w tym postępowaniu.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały we wskazanej części.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W ŁODZI

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność świadczy

St. sekretarz sądowy
Magdalena Rząsa