

**4169**

**WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 678/08  
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 12 listopada 2009 r.

**w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodniej części Wojszyc we Wrocławiu**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz (sprawozdawca)  
Sędziowie : Sędzia WSA Olga Białek  
Sędzia NSA Julia Szczygielska  
Protokolant Paweł Migacz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 października 2009r.

sprawy ze skargi Wandy Karmowskiej  
na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia  
z dnia 10 lipca 2008r. nr XXIII/734/08

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodniej części Wojszyc we Wrocławiu

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej dotyczącej ustaleń w odniesieniu do działek o numerach ewidencyjnych 16 i 23/3AM-10; w zakresie ustalenia przebiegu drogi numer 2 KD-D/3

II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części, w której stwierdzono jej nieważność nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku;

III. dalej idącą skargę oddala;

IV. zasądza od Rady Miejskiej we Wrocławiu na rzecz skarżącej Wandy Karmowskiej 557 zł (słownie: pięćset pięćdziesiąt siedem złotych) kosztów postępowania sądowego.

**UZASADNIENIE**

W dniu 10 lipca Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodniej części Wojszyc we Wrocławiu. Według § 3 ust. 3 uchwały, rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu stanowi załącznik nr 3. W treści tego załącznika zawarto informację na temat liczby wniesionych uwag do projektu planu oraz że zostały one rozpatrzone zarządzeniem Prezydenta Wrocławia nr 3667/08 z dnia 18 czerwca, a kolejno przedstawiono listę uwag nieuwzględnionych tym zarządzeniem, w punkcie 11 wymieniono imiona i nazwiska szeregu osób, w tym skarżącej i podano, że uwaga złożona pismem w dniu 28.05.2008 r. wyrażała niezadowolenie z przyjętych w planie rozwiązań projektowych w tym sprzeciw w stosunku do lokalizacji nowoprojektowanych ulic 2 KD-D/4 i 2 KD-D/3. Według treści protokołu z sesji Rady z dnia 10 lipca 2008 r. w punkcie 11 zreferowano ogólnie projekt planu i wskazano „Jest to plan, do którego przy-stąpiliśmy z uwagi na dużą ilość wniosków... o wyznaczenie warunków zabudowy i one w naszej ocenie wywoływały chaos przestrzenny. Plan nie jest duży, natomiast powodował różne dyskusji. Jest zgodny ze studium, wpłynęło do niego 14 uwag, wnoszą o uchwalenie planu. Opinie Klubów-opinie pozytywne. Opinie Komisji ...Prowadzący zarządził głosowanie w sprawie druk nr... za głosowało 29, przeciw 0, wstrzymało się 0, w wyniku głosowania uchwała... została przyjęta”(wyciąg z protokołu k. 94-95 akt sądowych ). Według §11 uchwały „Następujące tereny ustala się jako obszary przeznaczone na cele publiczne: 1 KD-Z/1, 1 KD-Z/2, 2K-D/1, 2KD-D/2, 2KD-D/3, 2KD-D/4, 2KD-D/5, 5KD-P”. W § 15 ust. 2 ustalono „Usługi towarzyszące mieszkalnictwu wielorodzinnemu willowemu jako przeznaczenie podstawowe dopuszcza się wyłącznie w wydzieleniu wewnętrznym oznaczonym na rysunku planu symbolem (B)”. W §15 ust. 3 uchwały wskazano, że na terenie, o którym mowa w ust. 1 (czyli oznaczonym na rysunku planu symbolem 3 MWw) obowiązują następujące ustalenia dotyczące ukształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, w punkcie 3 „ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy, z zastrzeżeniem pkt 4”, w punkcie 4 „na działkach, do których dojazd nastąpi z terenu ulicy oznaczonej na rysunku planu symbolem 2 KD – D/3 zewnętrzną krawędź zewnętrznej ściany budynku należy usytuować w odległości nie większej niż 4 m mierzonej od nieprzekraczalnej linii zabudowy wyznaczonej od strony tej ulicy” w pozostałych punktach zawarto nakazy bądź zakazy dotyczące poszczególnego rodzaju zabudowy, w tym liczby kondygnacji i zadaszeń. Według ustępu 4 „Dojazd do terenu o którym mowa w ust. 1, dopuszcza się wyłącznie z terenów 1 KD-Z/2, 2KD-D/3 i 2KD-D/3”. W §23 uchwały ustalono przeznaczenie

dla terenów 2KD-D/1, 2KD-D/2, 2KD-D/3, 2KD-D/4 i 2KD-D/5, podstawowe – ulica, uzupełniająca – urządzenia telekomunikacyjne oraz ustalono sposób zagospodarowania terenu-ulica klasy dojazdowej, obustronny chodnik, z tym że na 2KD-D/5 co najmniej jednostronny chodnik. Skargę do sądu administracyjnego złożyła skarżąca jako właścicielka działek nr 16 i 23/3 AM 10, wskazując na naruszenie jej interesu prawnego przez § 11, 15 ust. 2 i 3 oraz § 23 powyższej uchwały w postaci naruszenia prawa własności i prawa do swobodnego korzystania z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Wniosła o stwierdzenie nieważności tych przepisów. Uzasadnienie skargi opisywało działania podejmowane wspólnie przez szereg osób w toku procedury planistycznej i formułowało zarzuty im wspólne, uwypuklając czynności podejmowane przez lub wobec Waldemara Brezwana. Zarzuty te, to naruszenie art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 w związku art. 140 kc i art. 2 konstytucji, art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 6 ust. 1 tej ustawy i art. 20 ust. 1 tej ustawy, art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, z późn. zm.) oraz naruszenie art. 6 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. W uzasadnieniu zarzutów skarżąca (działająca przez zawodowego pełnomocnika) omówiła wykładnię art. 101 u.s.g. i przepisów regulujących kompetencje samorządu terytorialnego. Zarzuciła niezgodność planu miejscowego ze Studium z uwagi na niezachowanie rolniczego charakteru obszaru. Wskazała, że zarządzenie Prezydenta Miasta o nieuwzględnieniu uwag nie zawiera uzasadnienia, podobnie jak uchwała Rady w sprawie rozpatrzenia wezwania Waldemara Brezwana do usunięcia naruszenia interesu prawnego. Zarzuciła, że ograniczenie prawa własności jest dozwolone na mocy ustawy, którą plan miejscowy nie jest. Gmina nadużyła władztwa planistycznego ograniczając z naruszeniem art. 22 konstytucji prawo do prowadzenia działalności gospodarczej-rolniczej, z naruszeniem również zasady ochrony praw nabytych. Skarżąca przypominała, że w uwagach kwestionowała celowość projektowania drogi 2 KD-D/3 od skrzyżowania z ulicą Gerberową do nowo projektowanej ulicy KD-D/2, a ponadto dróg 4 KD-W/1 i 6KD-W-P, ponadto zarzucała nieracjonalne projektowanie parametrów drogi 2KD-D/3 i jej przebiegu, bez uwzględnienia granic nieruchomości, gdyż droga ta przecina działki, pozostawiając ich części bezużyteczne. Skarżąca wniosła ponadto o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały, co rozpatrzono osobno, oraz o zasądzenie kosztów postępowania sądowego. W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Na wstępie organ omówił przesłanki przekonujące o zgodności uchwalonego planu z ustaleniami Studium. Plan nie ustala innego sposobu tymczasowego zagospodarowania terenów wykorzystywanych obecnie rolniczo. Na obszarze planu obserwowane jest zwiększone zainteresowanie budownictwem mieszkaniowym, co wynika z dużej liczby wniosków o ustalenie warunków zabudowy, także na terenach rolniczych. Dlatego dokonano analizy konieczności rozbudowy układu dróg publicznych, która wykazała, że niewystarczające byłoby poszerzenie istniejących ulic. Z tego względu zaplanowano nową drogę celem zapewnienia dojazdu i dostępu do infrastruktury technicznej dla zabudowy mieszkaniowej. W środkowej części obszaru nie ma w ogóle dróg spełniających wymogi techniczne. Działki w tej części obszaru mają kształt wydłużony, właściwy działkom rolnym. Jedynie na dwóch z nich prowadzona jest działalność rolnicza, przy czym jedna z nich została podzielona na działki budowlane. W toku procedury planistycznej liczne uwagi zostały uwzględnione, co wskazuje na istnienie realnej możliwości wpływu osób zainteresowanych na ustalenia planu, jak też na ujawnienie się sprzeczności interesów pomiędzy mieszkańcami. Osobom pokrzywdzonym ustaleniami planu przysługuje rekompensata na podstawie art. 36 u.p.z.p. Ograniczenia w prawie własności wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są zgodne z konstytucją, zaś interes publiczny uzasadniał częściowe pozbawienie skarżącej prawa własności działki. Przyjęte działania były współmierne obranego celu w postaci poprawy obsługi komunikacyjnej i zapewnienia korytarza dla sieci infrastruktury technicznej oraz zintegrowania przestrzennego zabudowy w jednorodny i kompletny układ urbanistyczny. Nowy układ dróg publicznych oraz jednoznaczne określenie przeznaczenia terenu prowadzi do zapewnienia ładu przestrzennego, którego zaprzeczeniem jest chaotyczny rozwój zabudowy i jej obsługa przez drogi wewnętrzne. W planie przeznaczono pod drogę 456 m<sup>2</sup> działki skarżącej, czyli około 11% jej powierzchni. Na tej części działki nr 16 nie ma zabudowy, lecz kilka grządek warzywnych i drzew owocowych. Działka nr 23/3 jest ogrodem przydomowym, w którym dominuje trawnik. Funkcjonowanie pozostałych części działek nie jest zagrożone. Wejście w życie planu wywołało wzrost wartości tych działek, z uwagi na ich przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową. Na tej podstawie organ twierdził, że zaskarżona uchwała była zgodna z prawem, a w szczególności nie naruszyła przepisów prawnych wskazanych w skardze. Do odpowiedzi na skargę dołączono w szczególności opracowanie, bez daty, sporządzone przez Tomasza Ossowicza – Dyrektora Biura Urbanistę Miasta, zatytułowane „Uzasadnienie”, omawiające treść zgłoszonych pismem z dnia 28.05.2008 r. uwag do projektu planu i rozważające ich zasadność, oddzielnie w odniesieniu do działek każdego z 23 właścicieli wnoszących te zbiorowe uwagi. Jak wskazano w opracowaniu, wobec lokalizacji nowo projektowanych ulic 2KD-D/4 i 2 KD-D/3 przedstawiono następujące zarzuty: a) plan dzieli nieruchomości w niekorzystny dla właścicieli sposób b) plan wymusza sprzedaż /wywłaszczenie nieruchomości pod wytyczone drogi c) plan doprowadza do konieczności likwidacji gospodarstw ogrodniczych bo przecina nieruchomości i niszczy ich jednolitość d) plan uniemożliwia realizację planów życiowo-bytowych mieszkańców na ich własnościach e) plan ogranicza prawa dysponowania nieruchomościami f) planowana droga stanowić będzie uciążliwość dla mieszkańców nieruchomości, zwłaszcza, że komunikacja związana jest z zabudową mieszkaniową wielorodzinną g) ruch drogowy niesie za sobą szkodliwość dla ludzi i upraw sadowniczych charakterystycznych dla terenu Wojszyc h) w pasie projektowanej drogi znajdują się sieci infrastruktury technicznej i budynki chłodni a pro-

jektowane drogi doprowadzą do ich zdewastowania i) planowana droga przecina nieruchomości i niweczy działalność rolno-sadowniczo-ogrodniczą j) projektowana droga jest za szeroka – ma mieć szerokość 12 m podczas gdy główna droga na tym terenie – W. Grota Roweckiego na szerokość 6 m a ulica Tulipanowa 4m.k) plan wymusza wyzbycie się nieruchomości położonych po drugiej ulicy 2KD-D/3 i 2KD-D/4.W opracowaniu podano, że założeniem planu jest stworzenie skończonego układu osiedla mieszkaniowego i ograniczanie konfliktów przestrzennych spowodowanych sąsiedowaniem elementów mieszkaniowych osiedla z obiektami produkcji rolnej. Niezbędne jest wytyczenie nowych ulic ze względu na niewystarczająco rozwiniętą w tym obszarze infrastrukturę drogową i techniczną. Podkreślono, że na obszarze duży udział mają grunty rolne, jednak rolniczo niewykorzystywane, zaś wzdłuż istniejących ulic występuje zabudowa jednorodzinna. Zgodne ze Studium jest przeznaczenie terenów niezabudowanych pod zabudowę mieszkaniową. Wydzielenie działek budowlanych wiąże się z zapewnieniem im dostępu do drogi publicznej, co wymusza wytyczenie nowej ulicy przez działki duże obszarowo i o wydłużonym kształcie. Wpływa to również na poprawę obecnych warunków sanitarnych zamieszkiwania, gdyż usunie konieczność korzystania ze zbiorników bezodpływowych i studni głębinowych. Utrzymywanie chaotycznego układu zbyt wąskich dróg wewnętrznych utrudnia odbiór odpadów i dojazd karetek lub straży pożarnej. Nowe ulice zostały zaprojektowane zgodnie z zasadami sztuki i prawem, są niezbędne dla zapewnienia prawidłowej gęstości siatki ulic. Nie było możliwe ich przeprowadzenie bez przecinania części działek .Według Studium obszar położony jest w zespole urbanistycznym mieszkaniowym jednorodzinnym Ołtaszyn-Wojszyce, gdzie celami polityki przestrzennej są integracja zgrupowań zabudowy mieszkaniowej w zharmonizowane osiedla, uzupełnienie zabudowy, doprowadzenie do powstania nowych obiektów lub układów urbanistycznych wzmacniających identyfikację osiedla, polepszenie warunków zamieszkiwania. Nowy układ ulic i dróg wewnętrznych służy realizacji tych celów. Uwzględnienie uwagi byłoby sprzeczne ze Studium. Odnośnie szczegółowych uwag wskazano w opracowaniu, że (pkt a) precyzyjnie, projekt układu komunikacyjnego dzieli działki optymalnie, czyli w interesie największej możliwej liczby właścicieli, wywłaszczenie (pkt b) niekiedy nieuniknione (art. 50 u.p.z.p., art. 112 u.g.n.), naprawienie szkód (pkt c i d ) przewiduje art. 36 u.p.z.p., ograniczenie praw (pkt e) właścicieli nieruchomości dopuszcza ustawa (art. 15 u.p.z.p.), drogi umożliwiają obsługę komunikacyjną nowych terenów inwestycyjnych (pkt f i g) i ich dostęp do sieci infrastruktury technicznej, drogi publiczne są niezbędne dla prawidłowego rozwoju miasta, przekładanie istniejących sieci (pkt h) nie oznacza ich dewastacji, ulica 2 KD –D/3 ma minimalną szerokość pozwalającą na przeprowadzenie kompletu sieci (pkt j), ulica Tulipanowa nie spełnia parametrów technicznych wymaganych prawem dla dróg publicznych co uniemożliwia jej uzbrojenie w sieci kanalizacji sanitarnej, zaś pas drogowy ul. Grota-Roweckiego ma 16 m szerokości, a jedynie sama jezdnia 6 m, w końcu (pkt k) plan wcale nie wymusza wyzbywania się części nieruchomości nie przeznaczonych na drogi publiczne. Organ dołączył ponadto „Wykaz uwag” zawierający rubryki data wpływu, treść uwagi, oznaczenie nieruchomości, ustalenie projektu planu dla tej nieruchomości, rozstrzygnięcie prezydenta miasta, rozstrzygnięcie Rady Gminy. Ta ostatnia rubryka jest wypełniona i zawiera treść identyczną jak rubryka „Rozstrzygnięcie prezydenta miasta”, przykładowo pod pozycją 14 opisano zbiorowe uwagi m.in. skarżące, dotyczące niewprowadzania nowego układu komunikacyjnego (ulice 2KD-D/3 i 2 KD-D/4), oznaczenie – działki nr 16 i 23/3, ustalenia – ulice klasy dojazdowej, 4KDW/1 droga wewnętrzna 6 KDW-P ciąg pieszo-rowerowy, zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna (1MW-U i 3 MWw) oraz jednorodzinna (5MN, 6MN/1, 6MN/2, 6MN/3, 7MN-U/1), rozstrzygnięcie – uwaga nieuwzględniona zarządzeniem nr 3667/08 Prezydenta Wrocławia z dnia 18.06.08 r., w obu rubrykach dotyczących rozstrzygnięć Prezydenta i Rady. Organ dołączył również ortofomapę, czyli zdjęcie terenu, na którym położone są działki skarżące, wykonane z pewnej wysokości, widać na nim działkę nr 16 zabudowaną domem jednorodzinnym, położoną przy istniejącej ulicy oraz położone w głębi liczne działki niezabudowane, w tym mniejszą od tej działki, działkę nr 23/3 z ciągiem kilkunastu drzew i grządek warzywnych. Dołączono też zarządzenie Prezydenta Wrocławia nr 3667/08 wymieniające uwagi uwzględnione oraz nieuwzględnione (w tym uwagi skarżące) oraz uchwałę wraz z załącznikami, w tym rysunkiem planu w skali 1:2000.Zachodzące różnice w oznaczeniach geodezyjnych działek i ich granicach pomiędzy ortofomapą a rysunkiem planu, nie pozwalają na precyzyjne porównanie przebiegu drogi na obu mapach, natomiast można dostrzec, że rzeczywiście ustalona nowa ulica w niewielkiej części przebiega po działce nr 23/3 i pozostawia wąski pas działki równoległy do ulicy, po jej drugiej stronie. Działki skarżące znajdują się na terenie oznaczonym 3MWw i obecnie każda z nich przylega do drogi publicznej. W celu ustalenia, czy przed uchwaleniem planu miejscowego Rada omawiała treść uwag i rozstrzygała o ich zasadności, a ponadto na okoliczność treści analiz dotyczących potrzeby rozbudowy układu komunikacyjnego, Sąd na rozprawie dopuścił dowody z dokumentów w postaci protokołu, którego treść powyżej omówiono, oraz powołanych w odpowiedzi na skargę analiz. W dokumencie pn. „Synteza analiz konieczności rozbudowy układu dróg publicznych zapewniających obsługę komunikacyjną terenów na potrzeby projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodniej części Wojszyc we Wrocławiu”, bez daty opracowania, przedstawiono treść pięciu wariantowych rozwiązań projektu planu dotyczących kształtu lokalnego układu komunikacyjnego, również w wersji graficznej. W dwóch pierwszych wariantach, podobnie jak w układzie przyjętym w planie, układ ulic narusza nieruchomości skarżące. W wariantcie nie naruszającym tych nieruchomości możliwe są dwie nowe ulice dojazdowe, jednak nie łączące się ze sobą, co uniemożliwia rozprowadzenie ruchu i obsługę wszystkich nieruchomości na obszarze planu, co uniemożliwia przyjęcie nowego jego zagospodarowania. Jedynie uchwalony wariant zapewnia prawidłowe funkcjonowanie osiedla. Jego zrealizowanie wy-

magać będzie wyburzenia dwóch budynków gospodarczych. Obecny układ ulic nie spełnia obowiązujących wymagań dla dróg publicznych, lecz nie jest możliwe poszerzenie tych ulic, więc nie nadają się do obsługi nowej zabudowy oraz ich wyposażenie w dodatkowe elementy, np. sieci infrastruktury technicznej. Jak wynika z dołączonych map, ulice wewnątrz obszaru nie spełniają warunków technicznych, zaś szereg działek nie posiada bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Nowo utworzone ulice w układzie poziomym tworzą trzy nowe połączenia pomiędzy ulicami położonymi na obrzeżach obszaru, zaś łączy je położona pionowo w środku obszaru droga 2 KD-D/3. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Skarżący oparł skargę na twierdzeniu, że ustalenia zaskarżonego planu miejscowego zawarte w § 11, 15 ust. 2 i 3 oraz § 23 naruszają interes prawny skarżącej, jako właścicielki działek nr 16 i 23/3, a ponadto nie uwzględniają wymagań ładu przestrzennego i prawa własności. Twierdził również, że „Rada Miejska postanowiła na sesji w dniu 10 lipca 2008 r. nie uwzględnić naszych uwag”. Skarga nie zawierała zarzutu naruszenia procedury planistycznej, zaś stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części miało nastąpić „z powodu istotnego naruszenia interesu prawnego skarżącego”. W zakresie konkretnych zarzutów skarga kwestionowała raczej celowość przyjętych ustaleń, zaś w sferze zarzutów ogólnych bądź w ogóle kwestionowała dopuszczalność naruszania prawa własności przez plan miejscowy, bądź domagała się jedynie uzasadnienia przez gminę uchwalonych rozwiązań. Skarga w ogóle nie kwestionowała rysunku planu, zaś kwestionowane ustalenia albo nie dotyczyły w ogóle układu komunikacyjnego (§ 15 ust. 2), albo dotyczyły go w nieznacznej części (§ 15 ust. 3, § 23). Przy wzięciu pod uwagę, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych Dz. U. Nr 153, poz. 1269) oraz zastrzegając na wstępie, że uwzględnienie skargi nastąpiło w wyniku kontroli zaskarżonej uchwały przez Sąd z urzędu, poza zarzutami i wnioskami skargi (art. 134 § 1 p.p.s.a.), należało jedynie w niezbędnym zakresie odnieść się do merytorycznych zarzutów zawartych w skardze, gdyż ich pełna ocena byłaby obecnie przedczesna. Sygnalizując jedynie, że w dyskusjach na temat funkcji sądownictwa administracyjnego rozważa się, czy powołany art. 1 p.u.s.a. naprawdę ogranicza jego rolę do ochrony prawa jedynie przedmiotowego, należy zauważyć, że samo tylko naruszenie interesu prawnego skarżącego nie uzasadnia uwzględnienia skargi. Przeciwnie, na tle art. 101 u.s.g. przyjmuje się, że stwierdzenie naruszenia interesu prawnego skarżącego stanowi dopiero konieczną przesłankę dla merytorycznej oceny skargi, czyli umożliwia w ogóle rozważenie jej zasadności (na ten temat patrz wyrok TK z 16.10.2008 r. SK 76/06 OTK-A 2008/7/121 z powołanym tam orzecnictwem, wyroki NSA z 7.05.2008 r. II OSK 84/08 Lex nr 448119 z 26.02.2008 r. II OSK 1765/07 Lex nr 437 511 z 3.09.2004 r. OSK 476/04 ONSA: WSA 2005/1/2, z 23.11.2005 r. I OSK 715/05 Lex nr 192482 lub z dnia 18.10.2007 r. II OSK 1191/07 Lex nr 400451 oraz szereg innych). Podstawą zaskarżenia jest niezgodność uchwały z prawem oraz jednocześnie naruszenie przez nią skonkretyzowanego interesu o charakterze indywidualnym. Obowiązek uwzględnienia skargi na plan miejscowy powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Nie ma takiego obowiązku w szczególności wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego skarżącego następuje bez nadużycia przysługującego gminie władztwa planistycznego. Wskazać należy, że prawo własności nie jest prawem nienaruszalnym, o ile nawet podlega wzmożonej ochronie konstytucyjnej. Ograniczenia w wykonaniu praw własności wynikają m.in. z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy. Organy gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów, w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy. Wynika to wprost z art. 6 ustawy, zgodnie z którym ustalenia planu miejscowego kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Uprawnienia planistyczne gminy, nazywane władztwem planistycznym, nie są nieograniczone i muszą znajdować podstawę ustawową (art. 94 konstytucji). Jednak gmina samodzielnie decyduje o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania określonych obszarów. Kontrolując legalność planu miejscowego sąd w szczególności bada, czy gmina tego władztwa nie nadużyła. W nin. sprawie niewątpliwie nastąpiło naruszenie interesu prawnego skarżącego, umożliwiające merytoryczne rozpoznanie skargi, wskutek przeznaczenia części nieruchomości na cel publiczny. Regulacje planu miejscowego w każdym przypadku ustanawiają ograniczenie prawa własności (art. 64 ust. 3 konstytucji) i stanowią ograniczenia w zakresie korzystania z tego konstytucyjnego prawa (art. 31 ust. 3 konstytucji), które konstytucyjnie jest dopuszczalne jedynie w drodze ustawy. Należy jednak przyjąć, że to sama ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ogranicza prawo własności (patrz art. 4 ust. 1 u.p.z.p.), natomiast plan miejscowy jedynie konkretyzuje ograniczenia wynikające z szeregu ustaw w odniesieniu do danego obszaru (na ten temat patrz Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod red. Z. Niewiadomskiego 3 wyd. Beck 2006 r. s. 58–61, uzasadnienie wyroku TK z 7.02.2001 r. K 27/00 OTK z 2001 r. Nr 2, poz. 29). Organy gminy nie miały obowiązku pisemnego uzasadnienia sposobu rozstrzygnięcia uwag. Jednak art. 20 ust. 1 u.p.z.p. ustanawia obowiązek Rady rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Powinność ta stanowi element procedury planistycznej, zaś zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego, powoduje nieważności uchwały rady gminy w całości lub części. Jak wynika z dołączonej dokumentacji planistycznej, organy gminy dochowały trybu przewidzianego w szczególności w art. 17 u.p.z.p. i częściowo w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., natomiast niewątpliwie Rada zaniechała wykonania obowiązku rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag, w tym uwagi wniesionej przez skarżącego. W kwestii

tego fragmentu procedury planistycznej dostępne są objaśnienia komentarzowe (cyt. Komentarz s. 123-124. 190-191, Z. Kostka i J. Hyla Komentarz wyd. 2004 s. 56). Zgodnie z art. 17 pkt 12 u.p.z.p. prezydent miasta rozpatruje uwagi, zaś według pkt 14 tego przepisu, przedstawia radzie gminy listę nieuwzględnionych uwag. Uwagi te mają charakter poprawek do projektu planu i ich uwzględnienie z reguły uzasadnia ponowienie niektórych czynności (art.19 u.p.z.p.). Sformułowanie „rada rozstrzyga o sposobie rozpatrzenia uwag” (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.) nasuwa domysł, że przedmiotem rozstrzygania są zarządzenia prezydenta w kwestii uwag. Pojęcie „rozstrzygania” obejmuje czynności orzecznicze w postaci zapoznania się z każdą nieuwzględnioną uwagą oddzielnie, rozważenia prawidłowości zarządzenia, czyli dokonania ponownej oceny zasadności uwagi, a następnie dokonania wyboru jednego z wchodzących w rachubę rozstrzygnięć, zatem uwzględnienia bądź odrzucenia skargi. O ile prezydent nie ma obowiązku sporządzenia uzasadnienia zarządzenia wobec podmiotu wnoszącego uwagę, to niewątpliwie celowe byłoby przedstawienie radzie takiego uzasadnienia gdyż rada powinna dysponować materiałem umożliwiającym rozważenie argumentacji przemawiającej za i przeciw uwzględnieniu uwagi. Uwagi powinny być poddane głosowaniu i przed głosowaniem projektu planu. Niewątpliwie omawiany fragment procedury planistycznej nie został ukształtowany w ustawie zbyt jasno, to jednak jest niewątpliwie, że przewiduje on czynność rozstrzygania przez radę, w znaczeniu wyżej opisanym, czego nie stanowi dołączenie do uchwały załącznika przedstawiającego sposób załatwienia uwag przez prezydenta miasta. Wobec treści uwagi, postulującej rezygnację z fragmentu planowanej drogi publicznej bądź jej inne usytuowanie lub ukształtowanie, należało przyjąć, że pominięcie przez Radę rozstrzygnięcia w tej kwestii stanowiło istotne naruszenie trybu postępowania, gdyż nie można wykluczyć odmiennego sformułowania części planu w następstwie tego rozstrzygnięcia. Nie sposób było uznać, że samo jedynie przegłosowanie projektu planu oznaczało jednoczesne, dorozumiane dokonanie oceny uwag jako bezzasadnych. Z protokołu sesji wynika, że treść uwag nie była w ogóle rozpatrzona przez Radę. Jak zaznaczono wcześniej, w tej sytuacji przedwczesne byłoby rozważanie, czy nastąpiło ponadto naruszenie zasad sporządzania planu, związane z uchybieniami merytorycznymi. W części wstępnej dokonano już ogólnej charakterystyki zarzutów skargi, jako w zbyt małym stopniu rozwijającym problematykę nadużycia władztwa planistycznego przez gminę. Argumentacja organu dotycząca zgodności planu z ustaleniami Stadium oraz powstania potrzeb publicznych wymuszających w interesie ogólnym częściowe naruszenie prawa własności skarżącego, była bardziej rozbudowana i nie spotkała się z polemiką ze strony skarżącego. Rozstrzygając o zasadności skargi należało odnieść się do jej przedmiotu, kształtowanego również przez zasięg prawa własności skarżącego i jego interes związany z przebiegiem planowanej drogi. W tym zakresie żądanie skargi było sformułowane wadliwie, gdyż tekst planu ustalił drogę, nie zaś jej przebieg, chociaż niewątpliwie rysunek planu również nie miał samodzielnie normatywnego znaczenia (por. rozstrzygnięcia WSA z 23.05.2008 r. IV SA/Wa 599/08 Lex nr 483131 lub z 28.02.2008 r. II SABk/08 Lex nr 483139). W tej sytuacji należało, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., art. 94 ust. 1 w związku z art. 101 u.s.g. oraz art. 147 § 1, art. 151, art. 152 i art. 200 p.p.s.a., orzec jak w sentencji. J.T. 09.12.09 r.