



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 grudnia 2015 r.

Poz. 6190

WYROK NR II SA/WR 385/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 sierpnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędzia WSA Anna Siedlecka (sprawozdawca)

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 sierpnia 2015 r.

sprawy ze skargi Z. S i T. S.

na uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie

z dnia 26 marca 2013 r. nr XXXVI/275/13

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Lubin

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w zakresie ustaleń odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem 1KDW dotyczących działki o numerze ewidencyjnym 752/24, obręb 3;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Miejskiej w Lubinie na rzecz strony skarżącej kwotę 557 zł (słownie: pięćset pięćdziesiąt siedem złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Skarżący Z. i T. S. wnieśli skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie nr XXXVI/275/13 z dnia 26 marca 2013 r. w części dotyczącej zmiany dotychczasowego przeznaczenia, części ich działki nr 752/24 obręb 3, m. Lubin, z funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej na obecną pod drogę wewnętrzną (1KD-W).

Zaskarżonej uchwale w tej części zarzucają naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.

- art. 21, art. 64 ust. 1-3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przekroczenie władztwa planistycznego, powodujące daleko idące, nieuzasadnione ograniczenie prawa własności skarżących do działki nr 752/24,
- art. 32 ust. 1 Konstytucji poprzez naruszenie zasady równości wobec prawa poprzez wyodrębnienie drogi wewnętrznej na działce skarżących w sytuacji, gdy wyłącznie zainteresowanym w usytuowaniu tej drogi jest właściciel nieruchomości oznaczonej nr geod. 752/21,
- art. 140 K.c. poprzez ograniczenie skarżącym korzystania z nieruchomości, wyrażające się w przeznaczeniu części nieruchomości (dz. 752/24) na drogę wewnętrzną, rowerową oraz miejsce gdzie ma przebiegać infrastruktura dla sąsiednich działek i pozbawieniem skarżących możliwości dotychczasowego sposobu użytkowania nieruchomości.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty pełnomocnik skarżących wniósł o uwzględnienie skargi i stwierdzenie nieważności opisanego wyżej m.p.z.p. w zaskarżonej części oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi zaznaczono, że skarżący wystąpili do Rady Miejskiej w Lubinie z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, którego to wezwania Rada nie uwzględniła (uchwała nr V/54/15 z dnia 31 marca 2015 r.), motywując potrzebą kontynuacji układu przestrzennego i sposobu obsługi komunikacyjnej takiego jak po stronie zachodniej (2KD-D, 3KD-D, 4KD-D). Ulica 1KD-W została wyznaczona dla obsługi terenu 4MN/U odmiennie od ww. ulic z uwagi na istniejący na działce nr 752/25 budynek jednorodzinny, który uniemożliwia wyznaczenie drogi publicznej z włączeniem do ulicy 1KD-L.

Pełnomocnik skarżących, powołując się na wskazane wyżej przepisy oraz przywołując stosowne orzecznictwo w tym zakresie, podniósł, że ingerencja planistyczna gminy stanowi wyjątek od zasady nienaruszalności własności nieruchomości. W procedurze planistycznej oprócz interesu publicznego, ochronie podlega również interes indywidualny.

W niniejszej sprawie organ stanowiący gminy dokonał wyodrębnienia pasa ziemi, z przeznaczeniem na drogę wewnętrzną oznaczoną symbolem 1KD-W. Wyznaczona droga ma szerokość 10 m (po 5 na każdej działce – nr 752/21 i 752/24) i oś ulicy na granicy tych działek. Nieruchomość skarżących jest już od 2011 r. w pełni zabudowana o ogrodzona w oparciu o uzyskane ostateczne pozwolenie na budowę z 31 maja 2010 r. (znak:AB.7351-48/2010). Przedmiotowa posesja była już w 2011 r. zabudowana budynkiem mieszkalnym, altaną, ogrodzeniem oraz uzbrojona we wszelkie instalacje przewidziane w dokumentach projektowych. Tymczasem droga 1KD-W została wyodrębniona w miejscu, gdzie wybudowano w 2011 r. altanę, studnię, murywane ogrodzenie oraz położone zostały sieci kanalizacji deszczowej i sanitarnej, co uniemożliwia dalsze prawidłowe użytkowanie tej nieruchomości oraz naraża na straty finansowe skarżących.

Zatem w ocenie skarżących zapisy uchwały odnośnie ich działki ingerują władczo w przysługujące im prawo własności nieruchomości bezzasadnie pozbawiając skarżących możliwości swobodnego zagospodarowania i wykorzystania części działki nr 752/24, ale również ingerencja ta nie ma na celu zaspokajania interesu publicznego, lecz zasadniczo służy interesom partykularnym właściciela nieruchomości sąsiedniej, tj. działki nr 752/21. Wbrew twierdzeniom organu gminy, przeznaczenie części działki skarżących pod drogę wewnętrzną nie ma na celu kontynuacji układu przestrzennego i sposobu obsługi komunikacyjnej, takiego jak po stronie zachodniej. Przede wszystkim droga 1KD-W jest krótka i nie ma charakteru przelotowego, tak jak drogi 2KD-D, 3KD-D i 4 KD-D, łączącego drogi 1KD-L i 2KD-L, tym samym nie będzie spełniała funkcji jaką przewidywał organ, tj. kontynuacji układu przestrzennego i obsługi komunikacyjnej.

Tak więc rzeczywistą przyczyną wyodrębnienia kwestionowanej drogi wewnętrznej jest tylko zapewnienie możliwości podziału na mniejsze działki budowlane nieruchomości innego właściciela, a mianowicie działki nr 752/21. W tych okolicznościach usytuowanie drogi 1KD-W, przebiegającej przez obszar skarżących, świadczy o nadużyciu przez Radę przysługującego jej władztwa planistycznego. Organ nie wskazał na jakiegokolwiek przeszkody lokalizacji przebiegu drogi tylko przez działkę nr 752/21 na granicy z działką nr 752/24, a dalej wzdłuż działki nr 752/25. Taki przebieg drogi uwzględniłby ochronę indywidualnego interesu prawnego skar-

zących w sytuacji, gdy bezpośrednio i wyłącznie zainteresowanym w podziale działki nr 752/21 jest jej właściciel.

W ocenie skarżących podczas uchwalania planu organ naruszył podstawową zasadę dotyczącą ochrony prawa własności i równości. W sytuacji, gdy istnieje możliwość wyznaczenia drogi wewnętrznej na nieruchomości osoby bezpośrednio zainteresowanej wyznaczeniem tej drogi, ze względu na przyszły podział na działki budowlane, przedmiotowa uchwała jawi się jako naruszająca w rażący sposób podstawowe zasady i wartości równości wobec prawa oraz prawo własności.

Skarżący nie mają żadnego interesu w zmianie przeznaczenia części swojej działki na drogę. Interesem takim wykazuje się wyłącznie właściciel działki sąsiedniej, dlatego też droga wewnętrzna powinna zostać wytyczona w całości na jego nieruchomości. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że przedmiotowa droga nie będzie służyła do zabezpieczenia interesu ogółu.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Lubinie wniosła o oddalenie skargi. Wyjaśniła, że podstawą do podjęcia prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nr 50 była uchwała RM w Lubinie nr V/35/2011 w sprawie przystąpienia do sporządzenia m.p.z.p. nr 50 miasta Lubina dla obszaru ograniczonego granicą planu miejscowego nr 24 – wzdłuż drogi w kierunku Obory, zachodnią granicą miasta Lubina do drogi w kierunku Zgorzelca, granicą planu nr 13, południową granicą pasa drogowego obwodnicy południowej, granicą planu nr 49 – wzdłuż ulicy Kolejowej, granicą planu nr 32 – wzdłuż ul. Kolejowej, granicą planu nr 7, południową granicą planu nr 26, granicą planu nr 36 -ul. Jana Pawła II, wschodnią granicą planu nr 48 – ul. Hutniczą, południową granicą pasa drogowego obwodnicy, zachodnią granicą planu nr 48 0 do drogi w kierunku Obory, położonego na terenach górniczych „Lubin I” i „Małomice I”.

Na części obszaru objętego uchwałą nr V/35/11 o przystąpieniu do sporządzenia planu nr 50 (skarżonego obecnie) obowiązywał w dniu podjęcia tej uchwały m.p.z.p. nr 9. W planie nr 9 wyznaczono niewiele ulic dojazdowych, co utrudniało działania inwestycyjne na jego obszarze, dlatego też niezbędne było wyznaczenie większej ilości ulic dojazdowych. Celem sporządzenia planu miejscowego nr 50 było m.in. wyznaczenie dróg dojazdowych, umożliwiających podział działek i realizację zabudowy.

Organ gminy stwierdził także, że projekt planu miejscowego sporządzono zgodnie z wymogami art. 15 i art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003r. O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Podniesiono również, że skarżący w trakcie trwania procedury planistycznej nie skorzystali z możliwości składania wniosków do planu i uwag do projektu planu, ani też z dwukrotnej możliwości zapoznania się z projektem planu, który był dwa razy wyłożony do publicznego wglądu.

Organ gminy podkreślił, że wprowadzenie w planie ulicy 1 KD-W miało na celu kontynuację układu przestrzennego i sposobu obsługi komunikacyjnej, takiego jak po stronie zachodniej, gdzie dojazd do działek na terenach 1MN/U, 2MN/U i 3MN/U wyznaczono publicznymi ulicami miejskiej klasy dojazdowej o równoległym do siebie przebiegu o symbolach 2KD-D, 3KD-D o 4KD-D, o osiach biegnących w granicy działek. Każda z tych ulic łączy się od północy z ulicą 1KD-L, a od południa z ulicą 2JD-L. Ulica 1KD-W została wyznaczona do obsługi terenu 4MN/U odmiennie od ww. ulic z uwagi na istniejący na działce nr 752/25 budynek domu jednorodzinnego, który został zrealizowany w odległości 4 m od granicy działki, co uniemożliwiło wyznaczenie tam drogi publicznej z włączeniem do ulicy 1KD-L. Dlatego też w tym przypadku wprowadzono krótką nieprzelotową drogę wewnętrzną o symbolu 1KD-W na dwóch działkach, w części na dz. nr 752/24 i nr 752/21.

Ulica 1KD-W ma szerokość pasa drogowego 10 m (po 5 na każdej działce) i oś ulicy w granicy tych działek. Nie ogranicza ona możliwości wykorzystania przylegających do niej działek, zgodnie z ich przeznaczeniem w planie miejscowym, pozwala natomiast na dokonanie podziału na mniejsze działki budowlane i dojazd do zabudowy. Planowana ulica nie koliduje z budynkiem jednorodzinnym na działce nr 752/24. Działka skarżących ma powierzchnię 2147 m² i szerokość ok. 30 m, znacząco większa część tej działki została przeznaczona na zabudowę jednorodzinną i usługową (4MN/U), natomiast tylko fragment działki, tj. pas o szer. 5 m, biegnący wzdłuż części granicy działki, został przeznaczony na ulicę dojazdową wewnętrzną (1KD-W). Przy czym sieci infrastruktury technicznej nie muszą być prowadzone w ulicy 1KD-W, bowiem plan miejscowy dopuszcza infrastrukturę techniczną na wszystkich terenach.

Zgodnie z art. 35 upzp, tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem. Priorytet w realizacji posiadają wyznaczone w planie ulice publiczne a realizację ulic wewnętrznych pozostawia się właścicielom nieruchomości. Wobec tego realizacja ulicy dojazdowej wewnętrznej będzie możliwa tylko za zgodą właścicieli sąsiednich działek.

Organ gminy podniósł także, że zaskarżona uchwała była przedmiotem badania przez WSA we Wrocławiu, który wyrokiem z dnia 14 listopada 2013 r. Sygn. akt II SA/Wr 603/13 stwierdził nieważność uchwały w części odnoszącej się do terenów 2MN i 4MN. W ocenie Organu sąd nie dopatrył się naruszenia prawa w pozostałym zakresie.

Na rozprawie w dniu 4 sierpnia 2015 r. pełnomocnik skarżących podtrzymał zarzuty i wnioski skargi oraz wniósł o dopuszczenie dowodu z inwentaryzacji powykonawczej budynku mieszkalnego wolno stojącego z przyłączami na działce nr 752/24 w Lubinie i kserokopii projektu usytuowania sieci na tejże działce (k.43 i 44), wskazujących na zagospodarowanie działki nr 752/24 w dniu uchwalenia zaskarżonego m.p.z.p.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna i podlega uwzględnieniu.

Na podstawie art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy te sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, a kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem.

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i y6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

W myśl art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Na wstępie rozważań należy wyjaśnić – mając na uwadze uwagę Rady Miasta Lubina dotyczącą badania już wcześniej legalności zaskarżonej uchwały i wydanego wyroku WSA z dnia 14 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 603/13 – że przedmiotem badania i oceny przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 603/13 nie był cały plan miejscowy lecz wyłącznie badaniu podlegały te przepisy części tekstowej i fragmenty części graficznej planu, które zaskarżył Wojewoda Dolnośląski. Wojewoda nie skarżył jednakże tej części planu, którą obejmuje skarga Z. S. i T. S. Zatem obecna skarga jest dopuszczalna, gdyż sąd po raz pierwszy będzie zajmował się badaniem legalności zaskarżonej przez skarżących części przepisów planu miejscowego w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1KDW.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Z kolei przepis art. 4 ust. 1 tej ustawy stanowi, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (tzw. władztwo planistyczne gminy). Podkreślenia wymaga również to, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie (akt prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. W stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Jak podnosi się w literaturze prawniczej, teoria państwowa samorządu terytorialnego wychodzi z założenia suwerenności państwa, które może bądź wykonywać władzę bezpośrednio, bądź też może jej część przekazać samorządowi terytorialnemu. Istota samorządu polega więc na wykonywaniu – jako własnych – praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo (zob. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 107). Z tych założeń teoretycznych wypływa zaś praktyczny aspekt sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, która przy dokonywaniu oceny legalności danego aktu, w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą.

Rozpoznając skargę na uchwałę rady gminy w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym sąd administracyjny, po stwierdzeniu, że skarga spełnia wymogi formalne do jej wniesienia (wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, termin do wniesienia skargi) może przejść do oceny tego, czy strona skarżąca ma interes

prawny w kwestionowaniu uchwały organu samorządu terytorialnego, a następnie czy ów interes został naruszony. Dopiero bowiem stwierdzenie naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę daje możliwość merytorycznego rozpoznania skargi, i ustalenia czy naruszenie to nastąpiło w zgodzie z przepisami prawa.

Z akt poddanej kontroli Sądu sprawy wynika, że skarżący dopełnił wymogu wezwania do usunięcia naruszenia prawa i skarga została złożona przez skarżącego w wymaganym terminie.

Skarżący posiadają także interes prawny w kwestionowaniu zaskarżonej uchwały, ponieważ wywodzą go z faktu przysługiwania mu prawa własności do działki nr 752/24, objętej ustaleniami zaskarżonej uchwały. Zaskarżona uchwała dotyczy zatem interesu prawnego skarżących, jako wynikającego z przysługującego im prawa własności do przedmiotowej działki gruntu.

Zaskarżona uchwała narusza również interes prawny skarżących, poprzez nieakceptowaną przez nich zmianę przeznaczenia części ich działki nr 752/24.

Kwestionując uchwałę w trybie art. 101 ust. 1 stawy o samorządzie gminnym trzeba dowieść, że zaskarżona uchwała – naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na sferę prawno-materialną skarżących, czyli np. pozbawia ich pewnych, prawem gwarantowanych, uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Szczególną cechą tak rozumianego „interesu prawnego” jest przede wszystkim bezpośredniość związku pomiędzy sytuacją danego podmiotu, a normą prawa materialnego, z którego wywodzi on swój interes prawny.

Naruszenie interesu prawnego skarżący upatrują w tym, że Rada Miasta Lubina dokonała zmiany przeznaczenia części ich działki z dotychczasowej funkcji „zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej” na obecną „drogę wewnętrzną”, która nie jest przelotowa lecz stanowić będzie wyłącznie dojazd do działek budowlanych wydzielonych z działki prywatnej nr 752/21 przez jej właściciela.

Wskazane władztwo planistyczne stanowi kompetencję gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami kształtowania polityki przestrzennej.

Przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu stanowiącego cudzą własność, na określony cel i wskazanie w tym planie warunków i sposobu zagospodarowania nawet, jeżeli przeznaczenie i sposób zagospodarowania pozostaje w sprzeczności z zamierzeniami dotychczasowymi i przyszłymi właściciela, nie zawsze musi stanowić przekroczenie granic władztwa planistycznego.

Koncepcja władztwa planistycznego zakłada więc nie tylko samodzielność gminy, ale i możliwość ingerencji w prawa prywatne, jednakże w granicach określonych prawem.

W niniejszej sprawie, zdaniem Sądu ingerencja ta, niekorzystna dla skarżących, przekracza granice władztwa planistycznego, stąd też zarzut naruszenia art. 20 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 6 i 7 i art. 6 ust. 1 ustawy planistycznej w zw. Z art. 140 K.c. kodeksu cywilnego i art. 63 ust. 3 Konstytucji RP, należy uznać za zasadny.

Proces uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego zawsze wiąże się z koniecznością ingerencji w istniejące na terenie objętym planem prawa podmiotów prywatnych, a tym samym prowadzi do ujawnienia sprzecznych interesów pomiędzy wspólnotą samorządową, a obywatelami bądź też pomiędzy samymi obywatelami mającymi odmienne plany co do zagospodarowania swoich działek kosztem nieruchomości sąsiednich. Sprzeczności te dotyczą zwłaszcza sposobu wykonywania uprawnień właścicielskich do gruntu (w szczególności prawa do zagospodarowania i zabudowy). Podkreślenia wymaga, że prawo własności jest wprawdzie najsilniejszym prawem podmiotowym korzystającym z najszerzych gwarancji ustawowych i ponadustawowych, ale wszystkie przepisy ustanawiające te gwarancje nie kształtują prawa własności jako absolutnego i nieograniczonego. Doznaje ono w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, pod warunkiem, że nastąpi to w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do ww. celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia przy czym ograniczenia te winny być dokonane wyłącznie w formie przepisów ustawowych.

Z analizy materiału dowodowego sprawy nie wynika, jakimi racjonalnymi przesłankami kierowała się Rada przy przyjęciu określonej w planie szerokości pasa drogowego drogi wewnętrznej 1KDW (10 m) i jego położenia również na nieruchomości sąsiedniej nr 752/24 zlokalizowanym na odcinku kwestionowanym przez skarżących, w sytuacji gdy droga ta nie będzie drogą publiczną, przelotową (ogólnodostępną) a jedynie drogą prywatną, wewnętrzną, dojazdową do nie więcej niż 3–4 działek budowlanych wydzielonych z działki prywatnej nr 752/21 i na potrzeby właściciela tejże działki. Zdaniem Sądu niemożliwym jest więc ustalenie potrzebą realizacji ochrony jakich to wartości określonych w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kierowała się Rada Miasta Lubina ustalając przebieg drogi wewnętrznej (a nie publicznej) również

na działce skarżących. Podział działki prywatnej na działki budowlane z wyodrębnionym do nich dojazdem nie stanowi bowiem realizacji celu publicznego, ale tylko i wyłącznie cel prywatny właściciela tejże działki.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088 ze zm.) obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały drogi publiczne ze względów funkcjonalno-technicznych dzielą się na klasy określone w warunkach technicznych, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 z późn. zm.), jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Stosownie do § 4 ust. 1 w zawiązku z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430) w celu określenia wymagań technicznych i użytkowych wprowadza się następujące klasy dróg publicznych oznaczone stosownym symbolem: autostrady (A), ekspresowe (S), główne ruchu przyspieszonego (GP), Główne (G), zbiorcze (Z), lokalne (L), dojazdowe (D). Drogi zaliczone do jednej z kategorii, w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, powinny mieć parametry techniczne i użytkowe odpowiadające określonym klasom dróg publicznych, odpowiednio w sposób określony z § 4 ust. 2 powołanego rozporządzenia (drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne).

W świetle powołanych powyżej przepisów projektowana droga wewnętrzna o symbolu 1 KDW na części działki skarżących, nie jest klasyfikowana w normatywnym ujęciu jako droga publiczna, dlatego uznanie projektowanej drogi, jak wynika to z odpowiedzi na skargę sugerującej przyszły ew. wykup gruntu pod tą drogę przez gminę miejską Lubin, za mający stanowić jakoby przyszły ew. cel publiczny nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Należy podkreślić, iż art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) mianem celu publicznego określa wydzielenie gruntów pod drogi publiczne oraz budowę i u utrzymanie takich dróg, a więc wyłącznie klasyfikowanych jako drogi publiczne według przepisów ustawy o drogach publicznych, do których nie zalicza się dróg wewnętrznych.

Ponadto, rozważając wskazaną kwestię trzeba mieć na względzie, iż często możliwy jest wybór kilku rozwiązań dla realizacji określonego celu (dojazdu do przyszłych wydzielonych działek budowlanych z działki nr 752/21), czego Rada w ogóle nie rozważała, bowiem nie dała temu wyrazu ani w treści dokumentacji planistycznej ani w odpowiedzi na skargę.

Skoro nie rozważano innego innego wariantu rozwiązania dotyczącego dojazdu do przyszłych działek budowlanych dotyczących w szczególności szerokości drogi wewnętrznej, możliwości usytuowania drogi w całości na działce nr 752/21 a także nie wywiedziono skutecznie interesu publicznego, przemawiającego za ustanowieniem określonego ograniczenia, to nie można uznać go za dopuszczalne. Zasada proporcjonalności będzie bowiem naruszona zawsze, o ile dojdzie do ingerencji w prawo własności chronione w myśli art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym bez uzasadnienia innymi wytycznymi racjonalnego planowania, wskazanymi w art. 1 ust. 2. Bez znaczenia jest w tym przypadku, czy konkretne zastrzeżenia były zgłaszane na etapie procedury planistycznej. Odnotować należy, iż w razie braku uzasadnienia dla wprowadzenia określonych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, za utrzymaniem w obrocie prawnym regulacji je stanowiących nie przemawiają żadne racjonalne przesłanki a prowadziłyby to do utrzymania stanu sprzecznego z regulacjami rangi konstytucyjnej (ww. art. 64 ust. 3).

Naruszanie granic tzw. władztwa planistycznego zakreślonych regulacjami wskazanymi w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w wymienionych wyżej zakresach, przesądza o naruszeniu zasad sporządzania planu, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności stosownych jego postanowień, w myśl art. 28 ust. 1 ustawy.

Przekroczenie przysługującego gminie władztwa planistycznego poprzez niezgodne z zasadą równości i zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności nieruchomości stanowi naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przepis ten ma na celu zagwarantowanie ochrony praw podmiotowych, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzania /zmiany w szczególności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Reasumując, organy gminy mogą w tworzonym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczać uprawnienia właścicieli w celu pełniejszej realizacji innych wartości, uznanych za ważniejsze, jeśli działają w ramach określonych przez granice prawa i stosują zasadę proporcjonalności.

Ocena przyjętych przez organ planistyczny rozwiązań dokonywana musi być przez pryzmat przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., a na Sądzie spoczywa obowiązek dokonania oceny zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z prawem, w tym też z wynikającą z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą proporcjonalności.

W świetle powyższych okoliczności stwierdzić należy, iż zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżących w części dotyczącej działki nr 752/24 i naruszenie to skutkowało stwierdzeniem nieważności uchwały w tej części.

Wobec powyższego na podstawie art. 147 § 1 oraz art. 152 i art. 200 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji.