



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 8 października 2025 r.

Poz. 4377

Sygn. akt II SA/Lu 320/22



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 września 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza, Asesor sądowy Marcin Małek (sprawozdawca)
Protokolant	Referent Justyna Kłosowska-Pietrynko

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 września 2022 r.

sprawy ze skargi J. S.

na uchwałę nr XXV/213/21 Rady Miejskiej w Siedliszczu z dnia 30 września 2021 r.

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części w jakiej dotyczy ona działek o numerze ewidencyjnym (...) i (...), obręb Siedliszcze, gmina Siedliszcze;
- II. zasądza od Gminy Siedliszcze na rzecz J. S. kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 320/22

Uzasadnienie

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga J. S. (dalej jako „skarżąca”) na uchwałę nr XXV/213/21 Rady Miejskiej w Siedliszczu z dnia 30 września 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w mieście Siedliszcze w rejonie ulic Źródlanej i Kazimierza Mazurczaka, w części dotyczącej działek skarżącej o numerach ewidencyjnych (...) i (...).

Zaskarżonej uchwale skarżąca zarzuciła naruszenie prawa, tj.:

1. art. 21 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j.: Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.; dalej „u.p.z.p.”), poprzez nadmierną ingerencję przez Radę w istotę prawa własności, a wręcz faktyczne pozbawienie skarżącej uprawnień wynikających z tego prawa, poprzez:

1.1. ustalenie przeznaczenia działki nr (...) w całości pod zieleń urządzoną (11 ZN) oraz drogę publiczną (16 KD),

1.2. ustalenie przeznaczenia części działki nr (...) - pod drogę publiczną (18 KD i 16 KD) oraz zieleń urządzoną (12 ZN), w sposób nadmiernie ingerujący w istotę prawa własności, albowiem: (i) ustalono przebieg drogi 16 KD przez środek przedmiotowej działki, (ii) a przy tym w sposób powodujący, iż po obydwu stronach tejże działki pozostaną jej części o parametrach uniemożliwiających racjonalne zagospodarowanie, (iii) pozbawiono możliwości korzystania z prawa własności na obszarze 12 ZN, (iv) wprowadzono „poszatkwane” przeznaczenie tejże działki, (v) ograniczono prawo do dysponowania działką do obszaru faktycznie zajmującego ok. 1/5 części tej działki, (vi) przewidziano drogę obok zabudowań,

2. art. 1 ust. 3 oraz art. 28. ust. 1 u.p.z.p., poprzez naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w postaci przekroczenia granic przysługującego gminie władztwa planistycznego, niewyważenia interesu publicznego i prywatnego prowadzącego do niezgodnego z zasadą równości i zasadą proporcjonalności ograniczenia prawa własności skarżącej poprzez faktyczne i znaczne ograniczenie możliwości zagospodarowania nieruchomości, a w istocie - pozbawienie jej uprawnień wynikających z prawa własności;

3. art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i 20 ust. 1 u.p.z.p., poprzez uchwalenie planu w odniesieniu do działek skarżącej w zakresie przeznaczenia terenów: 18 KD, 16 KD, 12 ZN i 11 ZN - sprzecznie z uchwałą nr XVIII/143/20 Rady Miejskiej w Siedliszcu z dnia 29 października 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siedliszcze.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały w części odnoszącej się do działek o numerach ewidencyjnych (...) i (...) oraz zwrot kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi wskazała, że jest właścicielem działek nr (...) i (...), które to pozostają we władaniu jej rodziny, co najmniej od połowy XIX wieku. Skarżąca nabyła je w drodze dziedziczenia po przodkach.

Działka o numerze (...) w części została przeznaczona pod drogę publiczną (16 KD i 18 KD), w części pod zieleń nieurządzoną (12 ZN) i w części pod zabudowę jednorodzinna (1 MN, 8 MN i 9 MN). Natomiast działka nr (...) została przeznaczona w przeważającej części pod teren zieleni nieurządzonej (11 ZN), a w pozostałej części pod drogę publiczną (16 KD).

Zdaniem skarżącej, takie ustalenie przeznaczenia terenów stoi w sprzeczności z przepisami Konstytucji i u.p.z.p., zasadą proporcjonalności, jak i nakazem wyważania interesów. Trudno przy tym - jej zdaniem - znaleźć i zdefiniować interes publiczny, który byłby na tyle nadrzędny nad interesem właścicielki, aby w znacznej części (prawie 4/5 powierzchni nieruchomości) ograniczyć jej prawo własności poprzez przeznaczenie pod drogi i zieleń urządzoną oraz swoiste „poszatkwanie” nieruchomości, uniemożliwiające zagospodarowanie jej w racjonalny sposób. Nie sposób również ustalić motywów, którymi kierowała się Rada, ustalając przeznaczenie przedmiotowego terenu.

W jej ocenie brak jest racjonalnego uzasadnienia dla wprowadzenia terenów komunikacyjnych na obszarze przedmiotowych działek w przypadku, gdy drogi dojazdowe prowadzą do działek, które mają już zapewniony dostęp do drogi publicznej. Mianowicie obszar 16 KD - prowadzi do drogi 17 KD. Z kolei obszar ten jest skomunikowany bezpośrednio z drogą wojewódzką. Działki, do których miałyby prowadzić droga na obszarze 16 KD, mają też odpowiedni dostęp i skomunikowanie od strony publicznej drogi wojewódzkiej poprzez obszary 15 KD, 17 KD, 21 KDX oraz 28 KDX. Co więcej, droga 16 KD nie prowadzi do żadnych działek zabudowanych.

Natomiast obszar 18 KD - stanowi niezrozumiałe połączenie z drogą publiczną, w przypadku, gdy niecałych 70 metrów „wyżej” znajduje się nieruchomość stanowiąca własność gminy, z urządzonym zjazdem z drogi publicznej i niemalże w całości utwardzoną powierzchnią. Ponadto dla obszarów położonych na wschód od nieruchomości skarżącej, wystarczające jest skomunikowanie ww. działki gminnej z ciągiem 9 KD, jak też będzie istniało skomunikowanie z drogą 15 KD. Zakładanie tak rozbudowanego układu komunikacyjnego w zasadzie dla kilku działek, w tym tylko jednej zabudowanej jest niezasadne i nieracjonalne.

Ponadto, bezzasadne jest poprowadzenie drogi niemalże przez środek działek, przecinając je w sposób dowolny i niedostosowany do prawa własności. Teren 16 KD, przecina w większości jedynie działki skarżące, a na jego istnieniu w zasadzie nikt nie skorzysta. Skarżąca ma bowiem zapewniony dostęp do drogi publicznej poprzez obszar 19 KDX, zaś pozostałe działki, mają odpowiedni dostęp i skomunikowanie od strony publicznej drogi wojewódzkiej poprzez obszary 15 KD, 17 KD, 21 KDX oraz 28 KDX. Właściciele działek położonych przy ostatnio wymienionych obszarach, nie potrzebują dojazdu przez środek nieruchomości skarżące.

Dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli, rada gminy powinna natomiast bezwzględnie kierować się zasadą proporcjonalności, rozumianą jako zakaz nadmiernej, w stosunku do chronionych wartości, ingerencji w sferę praw i wolności jednostek. Organy planistyczne są zobowiązane do szczególnie wnikliwego i starannego działania, zwłaszcza w tych przypadkach, w których projektowane rozwiązania mogą prowadzić do naruszenia prawa własności. Wymaga tego konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego i konstytucyjna zasada ochrony własności.

Nadto podniosła, że organ stanowiący wprowadził układ komunikacyjny oraz tereny zieleni w sposób sprzeczny ze studium. Zgodnie bowiem ze studium, nieruchomość położona jest na obszarach MN (zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami). Określenie innego przeznaczenia terenu w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności.

W tym stanie rzeczy gmina - zdaniem skarżące - przekroczyła granice władztwa planistycznego oraz naruszyła zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w takim stopniu, że należy powyższe zakwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co powinno skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części.

Końcowo podniosła, że wnosi przy tym o stwierdzenie nieważności w odniesieniu do wszystkich ustaleń planu obejmujących jej nieruchomości, albowiem usunięcie z obrotu prawnego wyłącznie ustaleń odnoszących się do terenów 16 KD, 18 KD, 11 ZN oraz 12 ZN, pozostawiłoby swoiste „poszatkowanie” przeznaczenia nieruchomości, stworzyłoby swoiste „enklawy”, w tym pozostawienie linii zabudowy ograniczających istotnie prawo własności. Usunięcie ww. obszarów nie powodowałoby bowiem zaliczenia ich do zabudowy mieszkaniowej.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Siedliszcze (reprezentujący Gminę Miasto Siedliszcze) wniósł o oddalenie skargi w całości.

Zdaniem organu, skarga winna być oddalona, albowiem skarżąca nie posiada interesu prawnego do wniesienia skargi. Ponadto skarga jest bezzasadna również z tej przyczyny, iż skarżąca w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie brała udziału pomimo iż miała taką możliwość.

Odnosząc się do tych kwestii organ podniósł, że art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wiąże legitymację skargową nie z samym tylko dysponowaniem przez skarżącego interesem prawnym lub uprawnieniem, ale w równym stopniu - z jego naruszeniem. W przedmiotowej sprawie, w rzeczywistości skarżąca nie wskazała konkretnego przepisu prawa z którego wywodzi swoje racje.

Zdaniem organu ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu wazono interes publiczny i interes prywatny właścicieli nieruchomości objętych planem miejscowym, mając na względzie aspekty ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Przyjęte w przedmiotowym planie rozwiązania projektowe zapewnią możliwość sukcesywnego zagospodarowania terenu zgodnego z wymogami ładu przestrzennego, przy jednoczesnym uwzględnieniu efektywnego wykorzystania przestrzeni poprzez planowanie nowej zabudowy w sąsiedztwie istniejących osiedli mieszkaniowych, tworząc w ten sposób zwartą strukturę funkcjonalno-przestrzenną w granicach miejskiej jednostki osadniczej.

W odniesieniu do działki nr (...) - przeznaczonej pod funkcję zieleni urządzonej oraz drogę publiczną organ stwierdził, że funkcja terenu została ustalona z uwzględnieniem warunków ekofizjograficznych terenu. Ewidencyjnie działkę stanowią w większości łąki – ŁIII oraz grunty rolne RIVa. Tereny te w stanie istniejącym nie są zagospodarowane rolniczo, nie jest na nich prowadzona racjonalna, aktywna działalność rolna - są to „grunty leżące odłogiem”.

W odniesieniu do działki nr (...) - przeznaczonej pod funkcję zieleni urządzone (12 ZN), drogę publiczną (16 KD) oraz tereny zabudowy mieszkaniowej (MN) organ wyjaśnił, że teren zieleni urządzonej został

wydzielony w granicy działki w oparciu o istniejące uwarunkowania ekofizjograficzne (występujące rędziny próchniczne, niski poziom wód gruntowych, tereny zadrzewione i zakrzewione). Tereny obecnie zabudowane w planie utrzymują dotychczasową funkcję. Droga publiczna wydzielona została w ramach działki w sposób najbardziej optymalny – w tym przy założeniu umożliwienia zagospodarowania przyległych do niej terenów przeznaczonych pod funkcje mieszkaniowe. Wyznaczona w planie miejscowym droga publiczna 16 KD nie może być rozpatrywana jednostkowo, gdyż stanowi ona jeden z elementów układu komunikacyjnego rozwijającego się osiedla mieszkaniowego. Wyznaczony układ komunikacyjny został zaprojektowany w sposób optymalny, zapewniający dostępność komunikacyjną terenów inwestycyjnych i właściwych powiązań z drogami wyższych kategorii. Drogi publiczne stanowić będą, również teren realizacji rozbudowywanej infrastruktury technicznej co umożliwi skanalizowanie terenów mieszkaniowych - również terenów należących do skarżącej. Ponadto lokalizacja drogi 16 KD była także wynikiem przeprowadzonych rozważań w zakresie potencjalnych skutków ekonomicznych przyjętego rozwiązania, związanych z jej późniejszą realizacją. Mianowicie istotnym elementem analizy mającym decydujący wpływ na lokalizację drogi było badanie profilu ukształtowania terenu.

Jednocześnie organ wskazał, że plan umożliwia właścicielom nieruchomości gospodarowanie nieruchomościami w sposób dotychczasowy do czasu zagospodarowania zgodnego z przeznaczeniem określonym w planie.

Ponadto organ podniósł, że błędnie skarga zarzuca, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do spornych terenów jest sprzeczny z ustaleniami studium. Tereny te, zgodnie ze studium położone są w strefie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami (MN), w ramach której dopuszcza się wydzielanie terenów m.in. na cele dróg publicznych i niepublicznych, dojazdów, innych terenów komunikacji, parkingów samochodowych oraz zieleni urządzonej i naturalnej.

Podsumowując, organ wskazał, że projekt planu został sporządzony zgodnie z procedurą określoną w u.p.z.p. W procedurze zapewniony został udział społeczeństwa oraz zachowano jawność i przejrzystość procedur planistycznych. Skarżąca natomiast nie wyraziła swojej woli odnośnie przeznaczenia swoich nieruchomości na żadnym z etapów upubliczniania projektu planu pomimo, iż miała taką możliwość.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Przede wszystkim stwierdzić należy, że - wbrew stanowisku organu - skarżąca posiada interes prawny w zaskarżeniu uchwały o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako przepisy prawa miejscowego, stanowią źródło norm, które mogą modyfikować sposób korzystania przez właściciela z nieruchomości. Skarżącej przysługuje prawo własności nieruchomości gruntowych objętych ustaleniami przedmiotowego planu miejscowego. Bezsporne przy tym jest, że podejmując zaskarżoną uchwałę gmina wpłynęła na zakres uprawnień skarżącej do korzystania z tej nieruchomości. Interes prawny skarżącej został niewątpliwie naruszony, z uwagi na przeznaczenie znacznej części nieruchomości stanowiącej jej własność pod zielenią nieurządzoną oraz drogę publiczną, z czym związany jest całkowity zakaz zabudowy tych części nieruchomości. W tym zatem zakresie prawo własności skarżącej doznało istotnych ograniczeń. Skarżąca była zatem uprawniona do kwestionowania zapisów przedmiotowej uchwały.

Jednocześnie dodania wymaga, że w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 ww. ustawy orzeka się jedynie w granicach interesu prawnego strony skarżącej, co oznacza, że w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia zasad bądź trybu sporządzania planu, sąd może stwierdzić nieważność uchwały w części wyznaczonej interesem prawnym tej strony (por. wyrok NSA z 29 kwietnia 2020 r., II OSK 2296/19).

Mając na uwadze przywołane uwagi oraz zamieszczoną poniżej argumentację, skarga musiała zostać uwzględniona albowiem zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Siedliszczu, w części odnoszącej się do działek skarżącej o numerach ewidencyjnych (...) i (...) dotknięta jest istotnym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia jej nieważności w tej części.

Odnosząc się w tym miejscu do treści skargi podkreślenia wymaga, że zarówno zarzuty, jak i argumenty prawne przytoczone w skardze, uznać należy za uzasadnione, a samą skargę ocenić za sporządzoną wysoce profesjonalnie. Przedstawiona w niej argumentacja, wnikliwie i wyczerpująco odnosi się zarówno do

obowiązującego stanu prawnego, jak i stanu faktycznego sprawy, co do sposobu zagospodarowania i usytuowania działek skarżącej oraz terenów sąsiednich.

Mianowicie, słusznie wskazała skarżąca, że Rada uchwalając przedmiotową uchwałę w stosunku do należących do niej nieruchomości przekroczyła granice przysługującego jej władztwa planistycznego. Na gruncie u.p.z.p. dopuszczalna wprawdzie jest ingerencja gminy w prawo własności przysługujące innym podmiotom, jednak uprawnienie to podlega różnym obostrzeniom z uwagi przede wszystkim na konstytucyjny charakter ochrony tego prawa (art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1-3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Ingerencja w sferę prawa własności, pozostawać musi w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych w przepisach celów dla osiągnięcia, których ustanawia się określone ograniczenia. Wprowadzenie, zatem ograniczeń w wykonywaniu prawa własności poprzez ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu wymaga, aby były one wprowadzane dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej, stanowiącej element szeroko rozumianego porządku publicznego. Gmina w tym zakresie, dysponując zespołem uprawnień, doktrynalnie określanym władztwem planistycznym, nie może jednak wykonywać ich dowolnie, jak również ich nadużywać. Prawnie wadliwymi będą, bowiem nie tylko te ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie uprawnień, tj. ograniczeń wprowadzanych arbitralnie bez uzasadnionych wyższymi celami potrzeb (por. wyrok NSA z 22 września 2004 r., II OSK 456/04).

Jak zwracano uwagę w orzecznictwie, postanowienia miejscowych planów powinny być realistyczne, tj. możliwe do zrealizowania i nie ograniczające nadmiernie chronionych konstytucyjnie praw obywateli (por. wyrok NSA z 27 stycznia 2011 r., II OSK 83/10). Z tego też względu, ingerencja w prawo własności lub użytkowania wieczystego osób, których nieruchomości pozostaje w obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, wymaga wyważenia interesów publicznych i prywatnych, co ma szczególne znaczenie w przypadku ich kolizji. Każde zaś ograniczenie prawa własności winno znaleźć swoje uzasadnienie w wyważeniu wartości tych interesów (por. wyrok NSA z 4 października 2012 r., II OSK 1665/12). Jak zasadnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 listopada 2017 r., II OSK 224/17 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 którym 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. Ingerując w prawo własności organy planistyczne gminy muszą wskazać, jakie to wartości (cele) są na tyle istotne (ważnie społecznie), aby uzasadniały ograniczenie prawa własności podmiotu prywatnego. Ingerencja w sferę własności musi pozostawać w racjonalnej, odpowiedniej proporcji do wskazanych celów (por. wyrok NSA z 4 stycznia 2010 r., II OSK 1708/09).

Innymi słowy, bezspornym jest, że rada gminy w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego może zmienić lub ustalić w planie miejscowym przeznaczenie określonych obszarów w tym wytyczyć nowe ciągi komunikacyjne, jednakże tylko w sytuacji, gdy jest to niezbędne i konieczne, a tym samym racjonalnie uzasadnione.

Przenosząc te uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy trzeba wskazać, że zaskarżona uchwała nie spełnia powyższych kryteriów, a argumenty podniesione w odpowiedzi na skargę oraz kolejnych pismach procesowych nie mogą stanowić podstaw wprowadzenia przedmiotowych ograniczeń.

Po pierwsze, całkowicie nieistotny dla oceny dopuszczalności wprowadzonych ograniczeń jest argument organu dotyczący tego, że zaskarżona uchwała została podjęta z zachowaniem wszystkich wymogów wynikających z przepisów prawa. Okoliczność ta - czego sąd nie neguje - nie stanowi bowiem argumentu mającego znaczenie dla oceny, czy uzasadnione było wprowadzenie na terenie działek należących do skarżącej ograniczenia w jej zagospodarowaniu poprzez wprowadzenie terenu 16 KD i 18 KD oraz 11 ZN i 12 ZN. Nie ma bowiem żadnego związku między procedurą planistyczną, a ograniczeniem prawa własności na części działek skarżącej.

Po drugie, nie ma znaczenia, że skarżąca jako właściciel przedmiotowych działek nie zgłaszała uwag do ustalonego w analizowanym kształcie planu miejscowego. Oczywiście takie działanie właściciela można byłoby uznać za pożądane, jako dające szanse na uniknięcie aktualnego sporu sądowego, jednakże z oczywistych względów brak takiego działania w procedurze planistycznej nie może być argumentem za tym, aby utrzymać niezgodne z ustawą i Konstytucją RP postanowienia planu.

Wreszcie - odnosząc się do twierdzeń organu, że droga publiczna (16 KD) wydzielona została w ramach działki w sposób najbardziej optymalny, tj. przy założeniu umożliwienia zagospodarowania przyległych do niej terenów przeznaczonych pod funkcje mieszkaniowe - ponieść należy, że teza ta w kontekście twierdzeń skarżącej, a co więcej aktualnych stosunków własnościowych nie znajduje żadnego uzasadnienia. Z oczywistych względów nie stanowi również uzasadnienia dla lokalizacji drogi 16 KD zarówno analiza ekonomiczna przyjętego rozwiązania jak i ukształtowanie terenu mające wpływ na stopień trudności jej realizacji.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że organ drogę 16 KD wyznaczył w taki sposób, że przebiega ona przez sam środek działki, dzieląc działkę nr (...) na dwie odrębne części. Tak ustalony przebieg drogi niewątpliwie mocno ogranicza możliwość pełnego zagospodarowania działki, a co najistotniejsze wyłącza on w ogóle możliwość zagospodarowania działki nr (...) jako całości. Tak daleko idąca ingerencja w sposób zagospodarowania nieruchomości powinna zostać racjonalnie i przekonująco uzasadniona poprzez wykazanie konieczności zapewnienia w ten sposób odpowiedniej obsługi komunikacyjnej na tym obszarze, w tym w szczególności konieczności zapewnienia dojazdu i dojścia do poszczególnych nieruchomości zlokalizowanych na tym terenie. Tymczasem jak wynika z rysunku planu droga 16 KD - prowadzi do drogi 17 KD i dalej do drogi 15 KD, które co należy podkreślić łączą się bezpośredni z drogą wojewódzką nr 839. Bezsporne zatem jest, że działki obsługiwane przez drogi oznaczone KD 17 i KD 15 posiadają odpowiednią komunikację i droga KD 16 jest im w tym zakresie zupełnie niepotrzebna. Co więcej, droga 16 KD nie prowadzi do żadnych działek zabudowanych, lecz wyłącznie do działek skarżącej, które mają już zapewniony dostęp do drogi publicznej poprzez obszar 19 KDX.

Skoro zatem droga 16 KD nie jest potrzebna do obsługi komunikacyjnej zarówno działek należących do skarżącej jak również działek położonych na przyległych, sąsiednich obszarach, to wytyczenie tej drogi przez środek nieruchomości skarżącej przecinając ją w sposób dowolny i niedostosowany do prawa własności (działki przez które przebiega należą do jednego podmiotu), to jej umiejscowienie było zupełnie bezzasadne, bezcelowe i nielogiczne, co jest nie do pogodzenia z przywołaną wyżej argumentacją, że rozwiązania powodujące daleko idące ograniczenie własności prywatnej, muszą być traktowane jako rozwiązania wyjątkowe. Innymi słowy wydzielenie z działki podmiotu prywatnego terenu przeznaczonego pod drogę może być stosowane tylko w sytuacjach, gdy w inny sposób nie jest możliwe zapewnienie dostępu danej działki do drogi publicznej, która to sytuacja w przedmiotowej sprawie nie ma miejsca.

Podobnie odnośnie obszaru 18 KD, trudno doszukać się racjonalnego uzasadnienia sensu wyznaczenia tego szlaku komunikacyjnego. Jak bowiem wynika z rysunku planu równolegle na północ od zaplanowanej drogi 18 KD znajduje się nieruchomość drogowa stanowiąca własność gminy, z urządzonym zjazdem z drogi publicznej i niemalże w całości utwardzoną powierzchnią. Słusznie zatem podnosi skarżąca, że jeśli gmina dysponuje odpowiednim terenem mogący stanowić obsługę komunikacyjną terenów przyległych, za bezzasadne należy uznać przeprowadzenie nowego ciągu komunikacyjnego w zasadzie wyłącznie po działce stanowiącej jej własność. Obowiązkiem gminy przy tworzeniu sieci komunikacyjnej jest bowiem wykorzystywanie w pierwszej kolejności terenów do niej należących, a dopiero w sytuacji ich braku lub możliwości ich wykorzystania sięganie po nieruchomości podmiotów prywatnych.

Podkreślić należy także, że już w dacie wejścia w życie przedmiotowego planu miejscowego nie istniała obiektywna konieczność zapewniania w taki sposób odpowiedniej obsługi komunikacyjnej na tym obszarze, w tym także nie istniała konieczność zapewnienia dojazdu i dojścia do poszczególnych nieruchomości zlokalizowanych na tym terenie poprzez drogę dojazdową biegnącą po działkach skarżącej. Taką niczym nie uzasadnioną i nadmierną ingerencją w sferę prawa własności właściciela tych działek należy uznać za naruszającą zasadę proporcjonalności i nadużycie władztwa planistycznego. Sens wytyczenia szlaków komunikacyjnych oznaczonych 16 KD i 18 KD istniałby wyłącznie w sytuacji istnienia zabudowy mieszkaniowej wzdłuż tych szlaków lub w bezpośrednim ich sąsiedztwie, co nie występuje w przedmiotowej sprawie. W sprawie obie analizowane działki należą do jednego podmiotu, który nie wyraża woli ich zagospodarowania zgodnie z postanowieniami planu. Gmina nie posiada natomiast instrumentów prawnych aby niejako przymusić właściciela do tego, aby doprowadził teren swoich działek do docelowego przeznaczenia jakim jest osiedle mieszkaniowe z zabudową jednorodzinną.

Co się zaś tyczy terenu przeznaczonego pod zieleń nieurządzoną - 11 ZN i 12 ZN, to sąd w żaden sposób nie kwestionuje możliwości takiego przeznaczenia terenu, jeśli wynika to z warunków ekofizjograficznych terenu. Organ jednak w żaden sposób nie wykazał, iż warunki te dotycząc całego terenu oznaczonego 11 ZN i 12 ZN, a tym samym, że nie było możliwości wyznaczenia tego terenu na mniejszym obszarze.

W orzecznictwie wyrażany jest natomiast pogląd, że tego rodzaju formy zieleni powinny być sytuowane w planie miejscowym w większości na terenach publicznych, a nie na terenach prywatnych (por. wyrok NSA z 8 października 2017 r., II OSK 2795/1), co wymaga większej uwagi organu w planowaniu takich terenów.

Dlatego zgodzić się też należy ze skarżącą, że w okolicznościach niniejszej sprawy, przyjęte rozwiązania planistyczne w sposób jaskrawy i bez popartego faktami uzasadnienia, zaburzają proporcję pomiędzy ograniczeniem przysługującego skarżącej prawa, a pozytywnym efektem zamierzonego celu.

Nie ma natomiast racji skarżąca zarzucając spornej uchwale sprzeczność z ustaleniami studium, które co oczywiste są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Regulacje planu nie mogą bowiem doprowadzić do zmiany kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć.

Mianowicie, jak wyjaśnił organ, przedmiotowe tereny zgodnie ze studium gminy położone są w strefie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami (MN) w ramach której to strefy przewidziana została zarówno zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna jak i funkcje uzupełniające terenu (realizowane w zależności od potrzeb i niezależnie od siebie) w postaci zarówno dróg publicznych i niepublicznych jak i zieleni urządzonej i naturalnej. Nie budzi zatem żadnych wątpliwości, że ustalony sposób zagospodarowania dla terenów działek nr (...) i (...) w studium i w zaskarżonym planie jest spójny.

Mając jednak na uwadze przywołaną wcześniej argumentację, sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działek nr (...) i (...). Jednocześnie uczynił to w odniesieniu do całości tych działek, a nie tylko do terenu przeznaczonego pod drogi publiczne 16 KD i 18 KD oraz terenów zieleni urządzonej 11 ZN i 12 ZN. Stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w zakresie tych terenów doprowadziłoby do niczym nieuzasadnionego podzielenia działek należących do skarżącej przez tereny wyłączone z ustaleń planu miejscowego, co w znaczny sposób ograniczałoby możliwość racjonalnego wykorzystania tych działek.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w pkt I wyroku na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. O kosztach natomiast orzeczono jak w punkcie II wyroku na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 ww. ustawy, na które składają się koszt wpisu 300 zł, 17 zł opłaty skarbowej od pełnomocnictwa oraz koszt zastępstwa adwokackiego 480 zł, jednocześnie przyjmując, iż w okolicznościach sprawy brak było podstaw do zwiększenia stawki minimalnej kosztów zastępstwa procesowego.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.