



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 października 2016 r.

Poz. 6013

WYROK NR II SA/PO 306/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 4 sierpnia 2016 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Na podstawie

Sygn. akt II SA/Po 306/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 04 sierpnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Elwira Brychcy

Sędziowie Sędzia WSA Wiesława Batorowicz

Sędzia WSA Danuta Rzyminiak-Owczarczak (spr.)

Protokolant st.sekr.sąd. Mariola Kaczmarek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 lipca 2016 r.

sprawy ze skargi Doroty Kubiak

na uchwałę Rady Miejskiej w Swarzędzu

z dnia 20 maja 2014 r. Nr LIX/534/2014

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

I. stwierdza nieważność Załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym przebieg przez działkę o numerze geodezyjnym 83/19 drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 8.KDW oraz lokalizację placu do zawracania na działkach o numerach geodezyjnych 83/19 i 82,

II. stwierdza nieważność zapisów § 24 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 części tekstowej zaskarżonej uchwały w zakresie mającym odniesienie do terenów działek wymienionych w punkcie I,

III. zasądza od Rady Miejskiej w Swarzędzu na rzecz skarżącej kwotę 300 zł (trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów sądowych.

Sygn. akt II SA/Po 306/16

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 4 kwietnia 2016 r., które do Urzędu Miasta i Gminy Swarzędz wpłynęło w dniu 11 kwietnia 2016 r., Dorota Kubiak wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 20 maja 2014 r. nr LIX/534/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego centralną część obrębu Garby i część obrębu Zalasewo (pow. Ca. 292 ha) – Część III. Skargę wniesiono na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm., dalej jako u.s.g.). Powyższą uchwałę Dorota Kubiak zaskarżyła w zakresie zapisów § 24 ust. 2 pkt 8) wytyczających na działce nr 83/19 drogę wewnętrzną 8.KDW o szerokości 10 metrów, z placem do zawracania o szerokości 12,5 metra, oraz w tej części rysunek planu stanowiący załącznik nr 1 do uchwały.

Zaskarżonej uchwale skarżąca zarzuciła naruszenie art. 17 ust. 6 lit. b) tiret trzeci ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 4 pkt 2 oraz art. 8 ustawy o drogach publicznych, poprzez brak zasięgnięcia opinii właściwego zarządcy (właściciela) działki nr 83/19, na której jest zlokalizowana część drogi wewnętrznej 8.KDW oraz poprzez wytyczenie granic drogi wewnętrznej 8.KDW na obszarze, na którym realizowana jest inna inwestycja w postaci budynku mieszkalnego, w taki sposób, że dwa obiekty budowlane - droga i budynek, zachodzą na siebie.

Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały w powyższym zakresie oraz o zasądzenie na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skarżąca wyjaśniła, iż na należącej do niej działce nr 83/19 została wytyczona droga wewnętrzna o szerokości 10 metrów z placem do zawracania o szerokości 12,5 metra. W ten sposób, na skutek zapisów planu miejscowego, utraciła w zasadzie 1/3 powierzchni działki. Przyjęte rozwiązanie planistyczne w jej opinii jest całkowicie niezrozumiałe, bowiem droga wewnętrzna wytyczona na działce nr 83/19 nie służy skomunikowaniu żadnej z przylegających działek (działka nr 83/19 jest działką ostatnią). W szczególności z sąsiadujących działek, działka nr 83/21 i działka nr 82 posiadają dostęp do drogi publicznej przez działkę 83/20, a działka 83/3 posiada bezpośredni dostęp do drogi publicznej.

W związku z powyższym, w dniu 15 lutego 2016 r. skarżąca wezwała Radę Miejską w Swarzędzu do usunięcia naruszenia prawa. Skarżąca wyjaśniła, iż zwróciła się również do Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz z pismem z dnia 7 marca 2016 r. o wyjaśnienie, czy działka nr 83/3 dotychczas sąsiadująca z działką skarżącej nr 83/19, została podzielona, a jeżeli tak, to w jakich okolicznościach doszło do jej podziału oraz w jaki sposób został zapewniony ewentualnie nowo wydzielonej działce dostęp do drogi publicznej. W odpowiedzi skarżąca została jedynie zdawkowo poinformowana, że do podziału działki nr 83/3 nie doszło na skutek uchwalenia skarżonego planu miejscowego, co w zasadzie stanowi dodatkowy argument przeciwko wytyczeniu na działce skarżącej drogi wewnętrznej.

Do skargi Dorota Kubiak załączyła m.in. wydruk z księgi wieczystej działki nr 83/19, pismo Rady Miejskiej w Swarzędzu, pismo skarżącej z dnia 7 marca 2016 r., pismo Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz z dnia 22 marca 2016 r.

Skarżąca podniosła, iż jako właścicielka działki nr 83/19, przez którą ma przebiegać zakreślona w planie miejscowym droga, ma interes prawny, o jakim mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., w zakresie kwestionowania uchwały w części, do której zarzuty skargi odnoszą się. W związku z powyższym, w dniu 15 lutego 2016 r. skarżąca wezwała Radę Miejską w Swarzędzu do usunięcia naruszenia prawa.

Podnosząc z kolei zarzut naruszenia trybu uchwalania planu miejscowego skarżąca argumentowała, iż zgodnie z art. 17 ust. 6 lit. b) tiret trzeci ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podczas przeprowadzania procedury uchwalania planu miejscowego konieczne jest uzgodnienie projektu planu z właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę. Zgodnie z treścią art. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych (w szczególności drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, w osiedlach mieszkaniowych itp.) są drogami wewnętrznymi, a zarządzanie nimi należy, co do zasady, do właściciela terenu, na którym zlokalizowana jest droga. Tymczasem wbrew wyżej powołanym zapisom ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skarżącej nic nie wiadomo, aby przed uchwaleniem planu Miasto i Gmina Swarzędz

zwracała się o wydanie przewidzianej prawem opinii do ówczesnych właścicieli nieruchomości stanowiącej działkę nr 83/19. Zaniechanie to musi budzić poważne zastrzeżenia, co do prawidłowości przeprowadzenia procedury planistycznej, w szczególności przy uwzględnieniu faktu, że w granicach drogi wewnętrznej 8.KDW, w momencie uchwalania planu miejscowego zostało już zrealizowanych wiele inwestycji (ogrodzenia, nasadzenia, podjazdy itp. na nieruchomościach położonych wzdłuż drogi 8.KDW), a sama skarżąca na terenie drogi 8.KDW realizuje budynek mieszkalny. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że naruszenie art. 17 pkt 6, 7 i 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegające na braku uzyskania przewidzianych w tych przepisach opinii, może stanowić rażące naruszenie prawa skutkujące nieważnością podjętej uchwały. Nadto nie budzi większych wątpliwości, że ta część gruntu, na której byłby zlokalizowany budynek mieszkalny, nie może stanowić „drogi” w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych. W tym zakresie kwestionowany zapis uchwały jest sprzeczny z powołaną definicją ustawową. Powoduje to, że należąca do skarżącej część działki nr 83/19 nie może zostać zaliczona do dróg wewnętrznych, tak jak uczyniono to w zaskarżonej uchwale.

Kończąc skarżąca wskazała, że zaskarżona uchwała (przy uwzględnieniu stanu faktycznego sprawy) zawiera zapisy wewnętrznie sprzeczne. Z jednej strony § 24 ust. 2 pkt 8) uchwały (wraz z załącznikiem graficznym) wytycza na działce nr 83/19 drogę wewnętrzną o szerokości 10 m, z placem do zawracania o szerokości 12,5 m, z drugiej zaś przewidziane w § 4 ust. 1 pkt 1 a) tiret drugi w zw. z § 2 pkt 5 oraz w § 10 ust. 1 pkt 8 zapisy planu miejscowego, zdają się akceptować posadowienie realizowanego przez skarżącą budynku mieszkalnego w obszarze kwestionowanej drogi wewnętrznej.

Rada Miejska w Swarzędzu - reprezentowana przez Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz (dalej jako Burmistrz), w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Rada wyjaśniła, iż w zaskarżonym planie miejscowym działka nr 83/19, której współwłaścicielem jest Dorota Kubiak, znajdująca się przy ul. Oliwkowej w Garbach, została przeznaczona częściowo pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczone symbolem 9.MN oraz częściowo pod teren drogi wewnętrznej, oznaczonej symbolem 8.KDW. Wcześniej działka ta nie była objęta ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz, zatwierdzonym Uchwałą Nr X/51/2011 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 29 marca 2011 r., została przewidziana pod tereny zabudowy mieszkaniowej. Do prac nad planem przystąpiono na podstawie Uchwały Nr LXIII/388/2010 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 24 sierpnia 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego centralną część obrębu Garby i część obrębu Zalasewo (pow. ca. 292 ha) - wydzielonego na podstawie § 1 ust. 3 tej uchwały i określonego jako część III o powierzchni około 143 ha. Na etapie zbierania wniosków do Planu oraz na etapie dwukrotnego wyłożenia jego projektu do publicznego wglądu, skarżąca nie złożyła swoich zastrzeżeń co ustaleń projektu Planu.

Organ nie podzielił stanowiska, iż przy sporządzaniu planu doszło do naruszenia prawa własności skarżącej. Organ przy opracowywaniu planu korzystał z przysługującego mu w tym zakresie władztwa planistycznego i nie sposób przyjąć, by uprawnienie to zostało w jakimkolwiek stopniu nadużyte. Rozwiązania przyjęte w planie w należyty sposób uwzględniały interes publiczny, jak i interesy poszczególnych właścicieli nieruchomości objętych planem. Ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego służą zapewnieniu ładu przestrzennego. Cel ten przyświecał także organowi przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały. W przedmiotowym planie zagospodarowania przestrzennego, na działce o nr ewid. 83/19 w Garbach, wyznaczono przedłużenie ul. Oliwkowej jako drogę wewnętrzną, oznaczoną symbolem 8.KDW. Umożliwia to realizację bezpośredniego dojazdu do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wyznaczonych na części działki o nr ewid. 83/3 w Garbach.

Za bezpodstawny organ uznał zarzut, iż projekt planu nie został uzgodniony z właścicielami działki o nr ewid. 83/20 w Garbach, jako zarządcami tej drogi. Przedmiotowa działka o nr ewid. 83/20 nie stanowi drogi publicznej, a jedynie służy jako teren komunikacyjny dla nieruchomości przy niej zlokalizowanych. Według wypisu z rejestru stanowi ona grunt orny będący współwłasnością kilkunastu osób, wśród których nie ma skarżącej.

Kończąc Rada podniosła, iż przedmiotowa uchwała została opublikowana przez Wojewodę Wielkopolskiego w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 1 sierpnia 2014 roku, po uprzedniej weryfikacji zgodności procedury planistycznej z przepisami prawa, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w związku ze skargą Wojewody Wielkopolskiego na zapisy planu, w dniu 16

kwietnia 2015 roku wydał wyrok (sygn. akt IV SA/Po 1039/15), którym stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w § 18 ust. 3, a w pozostałym zakresie skargę oddalił. W uzasadnieniu do wyroku wskazano, że „Sądowa kontrola uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dokonana jest w kontekście przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Wprawdzie skarżący nie podniósł zarzutu naruszenia trybu sporządzania planu, ale Sąd zbadał tą okoliczność z urzędu. W ocenie Sądu procedura ta w kontrolowanej sprawie przebiegła z zachowaniem trybu określonego w art. 17 u.p.z.p.

Rada ponadto wyjaśniła, że uchwałą Nr X/95/2015 z dnia 26 maja 2015 r. Rada Miejska w Swarzędzu przystąpiła do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego centralną część obrębów Garby i część obrębów Zalasewo (pow. ca. 292 ha) - część III. Wobec powyższego, w projekcie zmiany planu miejscowego uwzględniono oczekiwania Pani Doroty Kubiak, a tak zmieniony projekt planu został przekazany do uzgodnienia i zaopiniowania przez instytucje wskazane w art. 17 pkt 6 u.p.z.p. Po zakończeniu tego etapu procedury planistycznej, projekt zmiany planu miejscowego zostanie udostępniony do publicznego wglądu. W ocenie organu przy sporządzaniu zaskarżonego planu nie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, ani do istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, co w świetle przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nie może stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały choćby w części.

W odpowiedzi na wezwanie Sądu Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz w piśmie z dnia 22 lipca 2016 r. wyjaśnił, iż od strony drogi publicznej lokalnej oznaczonej w planie symbolem 3.KDL działka skarżącej bezpośrednio sąsiaduje z działką o nr geod. 83/3. Zgodnie z wpisem dokonany w dniu 22 lutego 2007 r. do Systemu Ewidencji Gruntów, Budynków i Lokali Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Poznaniu działka ta powstała na skutek podziału nieruchomości o nr geod. 83/1 na działki o nr geod. od 83/3 do 83/6 w trybie rolnym, który jako czynność prawno-techniczna nie jest rozstrzygany w trybie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1647 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – tj. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm., dalej "p.p.s.a.").

Podstawę rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie stanowiły przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm., dalej: „u.s.g.”) oraz przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2015 r. poz. 199 z późn. zm., dalej: „u.p.z.p.”).

Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g., każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W rozpatrywanej sprawie takie wezwanie skarżąca wystosowała w dniu 15 lutego 2016 r. (data wpływu wezwania do UMiG Swarzędz – 17 lutego 2016 r.). Wezwanie pozostało bez odpowiedzi, zatem termin do wniesienia skargi upływał z dniem 18 kwietnia 2016 r. Skarga z dnia 4 kwietnia 2016 r. wniesiona została w dniu 8 kwietnia 2016 r., zatem w terminie otwartym do wniesienia skargi, liczoną zgodnie z art. 53 § 2 p.p.s.a. (por. postanowienia NSA z 21 maja 2007 r. sygn. II OSK 986/06, z dnia 13 czerwca 2008 r. sygn. II OSK 766/08, Legalis).

Równocześnie nie budzi wątpliwości Sądu, że skarżąca ma interes prawny w zaskarżeniu kwestionowanej uchwały, która swym obszarem obejmuje teren będący jej własnością i jednocześnie wprowadza ograniczenia w jego wykorzystaniu. W tym miejscu wskazać należy, iż z badania księgi wieczystej prowadzonej dla działki nr 83/19 - Kw nr PO2P/00229461/1 (na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości) wynika, iż skarżąca nabyła własność tej nieruchomości w 2015 r. Sąd rozpoznający niniejszą sprawę podziela stanowisko wyrażane w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym nabycie nieruchomości w okresie, gdy zaskarżona uchwała już obowiązuje, nie uniemożliwia

następczo zaskarżenia jej w trybie art. 101 u.s.g. i wykazania, że postanowienia tej uchwały naruszają interes prawny strony skarżącej. Warunkiem do skutecznego wniesienia skargi jest to, aby poprzednik prawny nabywcy nieruchomości nie korzystał z przysługujących mu uprawnień do zaskarżenia takiej uchwały (por. wyrok NSA z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt II OSK 329/13 – Lex nr 15820098 i powołane w nim orzeczenia).

W świetle powyższego Sąd uznał, dzieląc argumentację strony skarżącej, iż w wyniku uchwalenia przedmiotowego planu został naruszony jej interes prawny. Powyższe oznacza, że spełnione zostały przesłanki dopuszczalności skargi, co umożliwi przeprowadzenie przez Sąd jej merytorycznej oceny i w konsekwencji ustalenie, czy naruszenie interesu prawnego skarżącej było prawnie dopuszczalne.

Przechodząc do oceny legalności zaskarżonej uchwały stwierdzić należy, że stosownie do przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości lub części powodują: naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. W powołanym przepisie ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania aktu planistycznego" oraz "trybu sporządzania aktu planistycznego", czyli sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Mając powyższe na uwadze w pierwszej kolejności należy zauważyć, że w tut. Sądzie toczyło się już zakończone prawomocnym wyrokiem postępowanie sądowoadministracyjne ze skargi Wojewody Wielkopolskiego na zaskarżoną uchwałę Rady Miejskiej Swarzędza z dnia 20 maja 2014 r., nr LIX 534/14, w ramach której Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zajmował się legalnością tego aktu prawa miejscowego. W prawomocnym wyroku z dnia 16 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 1-39/14 Sąd nie dopatrył się, aby Rada Miejska w Swarzędzu uchwaliła przedmiotowy plan z naruszeniem zasad i trybu sporządzania planów miejscowych. W konsekwencji, wobec treści art. 170 p.p.s.a., zgodnie z którym orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby, brak jest podstaw prawnych dla ponownego badania przez Sąd zagadnień związanych z badaniem legalności co do zachowania procedury uchwalenia uchwały i jej zgodności z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Co za tym idzie, przedmiotem kontroli sądowej w kolejnych sprawach na ten sam akt prawa miejscowego może być jedynie zbadanie sprawy w granicach, w jakich nie była rozpoznawana wcześniej, to jest odnośnie naruszenia indywidualnego interesu prawnego podmiotu wnoszącego skargę. W konsekwencji ewentualne stwierdzenie nieważności takiego aktu może nastąpić tylko w części dotyczącej interesów prawnych skarżącego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 2008 r. II OSK 1883/07 (System informacji prawnej LEX nr 490131)).

W świetle powyższego Sąd rozpatrujący przedmiotową sprawę nie mógł ponownie ocenić zaskarżonej uchwały w zakresie zarzutów dotyczących zasad i trybu jej podjęcia, w tym zarzutu braku wymaganych uzgodnień i opinii.

Skarżąca obecnie przedmiotową uchwałę Dorota Kubiak zakwestionowała w zakresie zapisów § 24 ust. 2 pkt 8) wytyczających drogę wewnętrzną 8.KDW o szerokości 10 metrów, z placem do zawracania o szerokości 12,5 metra, na działce nr 83/19 obr. Garby oraz w tej części rysunek planu stanowiący załącznik nr 1 do uchwały. Skarżąca zarzuciła przekroczenie granic władztwa planistycznego oraz zasady proporcjonalności poprzez wytyczenie przebiegu tej infrastruktury drogowej na działce nr 83/19 w sytuacji, gdy nie zachodziła taka potrzeba. Skarżąca podniosła, iż działka ta jest działką końcową, a działki sąsiadujące z nią miały i nadal mają zapewniony dostęp do drogi publicznej.

Odnosząc się do tych zarzutów wyjaśnić należy, iż w myśl art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo: szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (pkt 9) oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10). Stosownie do art. 20 ust. 1 tej ustawy, plan miejscowy

uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Zarówno ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczają tego układu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami obejmuje zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.), jak i drogi wewnętrzne. Zarówno rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (Dz.U. Nr 124, poz. 1030), które w § 13 określa minimalną szerokość drogi pożarowej, jak i rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690), które w § 14 ust. 1, 2 i 3 określa minimalne szerokości dojeżdż i dojazdów do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych, nie określają wszystkich parametrów przedmiotowych dróg, poprzestając jedynie na określeniu minimalnej ich szerokości. Uchwalając plan miejscowy rada gminy jest zatem uprawniona do tego, aby po przeanalizowaniu potrzeb wspólnoty samorządowej zdecydować o przeznaczeniu określonych terenów pod budowę nowych dróg, które utworzą sieć komunikacji na terenie gminy. Konieczność urządzenia nowych dróg służących m.in. do swobodnego funkcjonowania mieszkańców, przemieszczania się służb komunalnych i ratowniczych, a co za tym idzie przeznaczenie na ten cel terenów w planie miejscowym mieści się w granicach zakreślonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wskazany przepis stanowi, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności mogą być ustanowione 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, zaś ingerencja w sferę prawa własności pozostawać musi w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych wyżej celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia, a ograniczenia te winny być dokonane wyłącznie w formie ustawy.

Przeznaczenie określonych gruntów pod drogi publiczne niewątpliwie służy porządkowi publicznemu. W orzecznictwie podkreśla się, aby gmina gospodarując przestrzenią ingerowała w prawo własności w niezbędnym minimum, jednocześnie dając dowody racjonalności podejmowanych rozwiązań. W sytuacji zaplanowanych kompleksowych przekształceń drogowych w obszarze planu należy uznać, że układ drogowy został zaplanowany właśnie ze szczególnym wymiarkowaniem wielkości terenów realizujących zadania gminy w zakresie planowania i budowy dróg. Zaprzeczeniem racjonalności działań gminy byłoby np. wyznaczenie ulicy zbiorczej na terenie, który takiej funkcji nie będzie posiadał. Kwalifikowanie konkretnego zamierzenia inwestycyjnego jako „celu publicznego”, wymaga nie tylko odwołania się do poszczególnych rodzajów zamierzeń enumeratywnie opisanych w art. 6 u.g.n., ale wymagane jest także wykazanie przez organ stanowiący, że zamierzenie takie jest zgodne z art. 2 pkt 5 u.p.z.p.

W realiach rozpatrywanej sprawy ul. Oliwkowa (oznaczona geodezyjnie nr 83/20), która dochodzi do działki skarżącej nr 83/19, jest drogą wewnętrzną i kończy swój bieg na granicy działki skarżącej. Rozwiązania układu drogowego przyjęte w planie wynikają z zabezpieczenia potrzeb gruntu położonego za działką skarżącą – działką nr 83/3, która w części przylegającej do działki skarżącej leży na terenie oznaczonym w planie symbolem MN – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zarazem jednak z akt planistycznych oraz informacji przekazanych przez Burmistrza wynika, iż zarówno na etapie prac planistycznych oraz w dacie podjęcia uchwały, jak i na etapie rozpatrywania sprawy przez Sąd, działka nr 83/3 nie została podzielona i przez to w całości ma zapewniony dostęp do drogi publicznej, bowiem front tej działki jest przy drodze publicznej lokalnej – ul. Podleśna – oznaczonej na rysunku planu symbolem 3.KDL. Przejęty przez plan nowy układ drogowy zakłada przedłużenie drogi wewnętrznej (ulicy Oliwkowej) kosztem działki skarżącej nr 83/19 w pasie o szerokości 10 m oraz zlokalizowanie na wysokości tej działki placu do zawracania na cz. działki nr 82. Rada Miejska w Swarzędzu dała więc prymat interesowi indywidualnemu właściciela działki nr 83/3 nad interesem indywidualnym skarżącej. W opinii Sądu przyjmując takie rozwiązanie organ stanowiący naruszył zaskarżoną uchwałą konstytucyjną zasadę proporcjonalności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). W odniesieniu do działki skarżącej ograniczenia prawa

własności zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego wykraczały poza granice konieczności, a zatem można je uznać za nadmierne. W opinii Sądu przyjęcie w planie dla części działki nr 83/3 przeznaczenia pod budownictwo mieszkaniowe nie nakazywało zapewnienia tej części dostępu do drogi publicznej od strony działki skarżącej. O ile takie rozwiązanie mogłoby zostać uznane za racjonalne ze względów planistycznych, to należy mieć na uwadze, iż zapewnienie skomunikowania tej części działki nr 83/3 należy do jej właściciela i nie może nastąpić kosztem naruszenia praw innego podmiotu.

Przyjęcie w miejscowym planie zakwestionowanego rozwiązania nie oznacza, że własność terenu przeznaczonego pod drogę wewnętrzną musiałaby zostać odjęta jego dotychczasowemu właścicielowi. Oznacza natomiast, że na terenie tym będzie mogła zostać zrealizowana wyłącznie droga wewnętrzna. W przypadku skarżącej oznacza to konieczność –[przesunięcia lokalizacji budynku, który jak skarżąca wskazuje, miał powstać również na terenie przeznaczonym w planie pod drogę i plac manewrowy. Podkreślić nadto należy, iż przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określonego terenu pod drogę wewnętrzną nie oznacza, że właściciel tego terenu ma obowiązek tę drogę zrealizować oraz udostępnić osobom trzecim. Plan miejscowy określa bowiem przeznaczenie terenu, a nie obowiązek realizacji określonych inwestycji. Zatem na terenie przeznaczonym w planie pod drogę wewnętrzną może być zbudowana wyłącznie droga wewnętrzna. To, czy zostanie ona zrealizowana, zależy jednak wyłącznie od właściciela. Osoba trzecia chcąc korzystać z takiej drogi, musi uzyskać zgodę właściciela, np. poprzez ustanowienie służebności przejazdu lub zwrócić się do sądu powszechnego o ustanowienie takiej służebności. (por. wyrok NSA z dnia 10.08.2011r. , sygn. akt II OSK 1121/11).

Powyższa ocena doprowadziła do uznania przez Sąd zasadności skargi. W punkcie I sentencji wyroku Sąd stwierdził nieważność Załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały (rysunku planu) w zakresie obejmującym przebieg przez działkę nr 83/19 obręb Garby drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 8.KDW oraz lokalizację placu do zawracania na działkach o numerach geodezyjnych 83/19 cz. i 82 cz. Sąd uznał, iż wobec zakwestionowania przebiegu drogi na terenie działki nr 83/19, koniecznym jest zakwestionowanie placu do zawracania, który w części przewidziany jest na obszarze działki nr 82.

W punkcie II sentencji wyroku Sąd stwierdził nieważność zapisów § 24 ust.1 i ust. 2 pkt 8 części tekstowej zaskarżonej uchwały w zakresie mającym odniesienie do terenów działek wymienionych w punkcie I sentencji wyroku.

Rozstrzygnięcie to znajduje umocowanie w przepisie art. 147 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego stwierdza nieważność tego aktu w całości lub części.

O kosztach postępowania orzeczono w pkt III sentencji wyroku na podstawie art. 200 i 205 § 1 p.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Elwira Brychey

Sędzia WSA

(-) Wiesława Batorowicz

Sędzia WSA

(-) Danuta Rzyminiak-Owczarczak