II SA/Kr 405/24 - Wyrok WSA w Krakowie

Data orzeczenia	2024-05-29 *orzeczenie prawomocne*
Data wpływu	2024-03-18
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
Sędziowie	Magda Froncisz Mirosław Bator Piotr Fronc /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2018 poz 1945 art. 28 *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - tekst jednolity*

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia WSA Piotr Fronc (spr.) Sędziowie: Sędzia WSA Mirosław Bator Sędzia WSA Magda Froncisz Protokolant: sekretarz sądowy Anna Bubula po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 maja 2024 r. sprawy ze skargi J. K., A. K., M. G. i P. G. na uchwałę Nr XXXI/441/2021 Rady Gminy Liszki z dnia 29 września 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Rączna – obszar 1 I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej oraz graficznej odnoszącej się do obszaru 23 KDW w zakresie działek nr [...] i [...] obr. [...], Gmina L. ; II. w pozostałym zakresie oddala skargę; III. zasądza od Gminy Liszki solidarnie na rzecz skarżących J. K., A. K., M. G. i P. G. kwotę 1114 zł (tysiąc sto czternaście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

J. K., A. K., M. G. i P. G. wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na uchwałę nr XXXI/441/2021 Rady Gminy Liszki z dnia 29 września 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Rączna - [...].

Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie:

1. art 3 ust 1. w zw. z art. 4 ust 1 oraz art 6 ust 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przekroczenie władztwa planistycznego - w zakresie ustanowienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wsi Rączna obszar [...] drogi wewnętrznej [...] m.in. po działkach [...] obr. [...] R. oraz [...] obr. [...] R. ,

2. art 15 ust. 2 pkt 10 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez oparcie systemu komunikacyjnego o drogi wewnętrzne - na prywatnych działkach - w tym o drogę [...]

3. art 31 ust. 3 oraz art 64 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady proporcjonalności skutkujące przekroczeniem władztwa planistycznego i bezpodstawnym ograniczeniem prawa własności skarżących.

W oparciu o powyższe zarzuty wniesiono o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej, a to § 17 pkt 1 i 4 w zakresie w jakim przepis ten odnosi się do działek [...] obr. [...] R. i [...] obr. [...] R. jako drogi wewnętrznej [...] oraz w części graficznej w zakresie działek [...] obr. [...] R. i [...] obr. [...] R. oznaczonych na planie jako [...] oraz zasądzenie od Gminy Liszki na rzecz skarżących kosztów postępowania wg norm przepisanych.

W uzasadnieniu skarżący podali, że są właścicielami działek, na których zaskarżony plan przewiduje utworzenie drogi wewnętrznej [...] Zdaniem skarżących przyjęte w uchwale rozwiązanie polegające na utworzeniu szeregu dróg wewnętrznych jest przekroczeniem władztwa planistycznego gminy i stanowi

naruszenie przepisów Konstytucji RP oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także w istotny sposób narusza interes prawny skarżących. Wytyczenie drogi pozbawia skarżących możliwości swobodnego i zgodnego z przeznaczeniem wykorzystywania znacznej części działek oraz ogranicza możliwość ich zabudowy.

Skarżący zwrócili uwagę, że nie jest dopuszczalne wywłaszczenie nieruchomości z przeznaczeniem na drogę niepubliczną, przez co zostaną oni możliwości uzyskania odszkodowania.

Zwrócono też uwagę na linię orzeczniczą, która wyraźnie sprzeciwia się planowaniu i budowie systemu komunikacji w oparciu o drogi prywatne.

Organ wniósł w odpowiedzi o oddalenie skargi. W uzasadnieniu przedstawił przeprowadzoną procedurę planistyczną, a odnosząc się do merytorycznych zarzutów skargi uznał, że są one bezzasadne.

W szczególności nie zgodził się z zarzutem przekroczenia władztwa planistycznego. Wskazał, że kwestionowana droga wewnętrzna została wytyczona ze względu na konieczność zapewnienia dojazdu do gruntów rolnych oraz nowych terenów budowlanych przylegających do nieruchomości skarżących i stanowi wyłącznie uzupełnienie sieci komunikacyjnej, która co do zasady realizowana jest drogami publicznymi. Zdaniem organu sporna droga wyznaczona została w sposób minimalizujący obciążenia dla skarżących, tzn. po granicy nieruchomości, nie uniemożliwiając korzystania z nich, w tym ich zabudowy. W opinii organu wskazanie w tym miejscu drogi publicznej w dużo większym stopniu ingerowałoby we własność nieruchomości (ze względu na szerokość i konieczność wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy). Organ zwrócił też uwagę na bierną postawę skarżących, którzy nie brali udziału w procesie sporządzenia planu, ani nie zgłaszali do niego uwag. Zaplanowanie drogi wewnętrznej nie spotkało się również ze sprzeciwem innych osób.

Odpierając zarzut bezpodstawnego ograniczenia prawa własności organ stwierdził, że opisane w skardze ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości mieszczą się w granicach dopuszczonych prawem. Organ zapewnił, że projektując plan, wyważył interes publiczny oraz prywatny. Dlatego też pomimo, że zaskarżony plan wprowadza ograniczenia dla sposobu zagospodarowania działek skarżących i narusza interes prawny właścicieli, to nie powoduje stanu naruszenia prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U.2023.1634, dalej "p.p.s.a."), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przepisy te korespondują z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm., dalej "u.s.g."), który przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, dalej "u.p.z.p.") – postrzeganym na ogół jako przepis szczególny wobec powołanego przepisu u.s.g. – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Tytułem wstępu i z uwagi na charakter zarzutów podnoszonych w skardze, wskazać ogólnie należy, iż przepis art. 2 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w

miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach, a art. 4 ust. 1 u.p.z.p. wprost wskazuje, że zadaniem własnym gminy jest ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. Przepisy te stanowią podstawę do kształtowania jednego z istotnych uprawnień organów gminy, jakim jest władztwo planistyczne. Władztwo planistyczne stanowi kompetencję gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami oraz zapewnieniem ładu przestrzennego kształtowania polityki przestrzennej. Zaznaczyć trzeba, że uchwalając plan miejscowy najczęściej następuje wyważanie interesów: prywatnego i publicznego, co nieuchronnie prowadzi do powstawania konfliktów interesów indywidualnych z interesem publicznym. Władztwo planistyczne gminy nie ma charakteru pełnego, niczym nieograniczonego prawa. Granicami tego władztwa są konstytucyjnie chronione prawa, w tym przede wszystkim prawo własności. Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.z.p. każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Przywołane regulacje u.p.z.p. przyznają gminie atrybut tzw. władztwa planistycznego, stanowiąc podstawę legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. Stanowią one, przewidziane w art. 64 ust. 3 Konstytucji i art. 140 Kodeksu cywilnego, przedmiotowe ograniczenie w sposobie wykonywania prawa własności nieruchomości, poddając korzystanie z nieruchomości rygorom wynikającym z treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podkreślić przy tym trzeba, że prawo własności nie jest prawem absolutnym, może zatem doznawać ograniczeń między innymi na podstawie przepisów u.p.z.p. Plan miejscowy, na mocy art. 14 ust. 8 u.p.z.p., został uznany za akt prawa miejscowego, czyli zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze gminy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy, ustalając przeznaczenie danego terenu w określonym zakresie, może prowadzić do ograniczeń prawa własności przez posiadających to konstytucyjnie chronione prawo (art. 21 Konstytucji) na objętym planem obszarze, ale również na obszarze sąsiadującym z terenem planu, jeśli istnieje prawdopodobieństwo oddziaływania funkcji działek objętych planem na teren sąsiadujący. Ograniczenia te muszą jednak pozostawać w zgodzie z wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności, która zakazuje nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r. sygn. akt SK 9/98. OTK 1999 Nr 4, poz. 78). Wskazany przepis Konstytucji wskazuje też wartości, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w sferę praw (w tym w prawa właściciela). W konsekwencji, organy gminy zobowiązane są w toku procedury planistycznej rozważyć wszystkie wchodzące w grę interesy, a sytuacje konfliktowe rozstrzygać zgodnie z obowiązującym prawem, w szczególności mając na względzie konieczność zachowania proporcjonalności ingerencji w prawo własności.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpatrywanej sprawy, Sąd doszedł do wniosku, że zaskarżona uchwała narusza prawo w sposób uzasadniający stwierdzenie jej nieważności w części.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że skarżący posiadali interes prawny w zaskarżeniu uchwały nr XXXI/441/2021 Rady Gminy Liszki z dnia 29 września 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Rączna - obszar [...], z uwagi fakt, że zaskarżony plan przewiduje na ich działkach utworzenie drogi wewnętrznej [...]

Jeżeli chodzi o kwestie formalne, to Sąd nie stwierdził naruszenia procedury sporządzania miejscowego planu, która z resztą nie była przedmiotem zarzutów skargi.

Z akt sprawy wynika, że powyższa uchwała była poprzedzona następującymi czynnościami:

Po podjęciu przez Radę Gminy Liszki uchwały nr XXVII/290/2016 z dnia 10 listopada 2016 r. Wójt Gminy Liszki przystąpił do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Rączna. Poprzez ogłoszenie z dnia 12.01.2017 r. Wójt zawiadomił o podjęciu uchwały o przystąpieniu do opracowania

planu miejscowego i wyznaczył termin na składanie wniosków od 12.01.2017 r. do 14.04.2017 r. (ogłoszenie było wywieszone na tablicach ogłoszeń w dn. od 12.01.2017 r. do 18.04.2017 r., ukazało się w prasie lokalnej, w BIP Urzędu Gminy Liszki oraz na stronie www UG Liszki). Uchwałą nr XXXlX/449/2017 z dnia 21 grudnia 2017 r. Rada Gminy Liszki zmieniła uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu nr XXVll/290/2016 z dnia 10 listopada 2016 r. poprzez wyłączenie z opracowania Obszaru 2, dla którego uchwałą nr XXIX/327/2017 z dnia 13.01.2017 r. Rada Gminy Liszki przyjęła plan miejscowy dla Obszaru nr 2. Zarządzeniem nr SA.0050.92.2018 z dnia 28 maja 2018 r. Wójt Gminy Liszki rozpatrzył wnioski złożone po ogłoszeniu o przystąpieniu do opracowania planu dla wsi Rączna.

Projekt planu miejscowego został przygotowany przez uprawnionych urbanistów, a dla obszaru planu miejscowego sporządzona została prognoza oddziaływania na środowisko (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.), zgodnie z wymaganiami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, a także prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Decyzją z dnia 7 lutego 2020 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził zgodę na przeznaczenie na cele nierolnicze 32,4636 ha gruntów rolnych klasy III oraz nie wyraził zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze 8,7165 ha gruntów rolnych klasy III. Po uzyskaniu stosownych uzgodnień i opinii Wójt Gminy Liszki ogłosił w prasie, na tablicach ogłoszeń, na stronie www oraz w BIP UG Liszki (w dniu 14.08.2020 r.) o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu. Po wyłożeniu Wójt Gminy Liszki zarządzeniem nr SA.0050.193.2020 z dnia 26.10.2020 r. rozpatrzył uwagi z wyłożenia oraz wprowadził zmiany do projektu planu wynikające z uwzględnienia uwag. Po uzyskaniu nowych uzgodnień i opinii Wójt Gminy Liszki ogłoszeniem z dnia 21 maja 2021 r. zawiadomił o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu, a zarządzeniem nr SA.0050.94.2021 z dnia 30.07.2021 r. rozpatrzył uwagi złożone podczas kolejnego wyłożenia.

Rada Gminy Liszki w dniu 29 września 2021 r. podjęła uchwałę nr XXXI/441/2021 zatwierdzającą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Rączna - obszar [...] rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu.

Po podjęciu przez Radę Gminy Liszki ww. uchwały, organ nadzoru na podstawie dokumentacji planistycznej badał zgodność z prawem przebiegu procesu planistycznego oraz rozstrzygnięć samej uchwały o planie, a następnie opublikował uchwałę w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego z dnia 15 października 2021 r. poz. 5751, która po upływie 14 dni weszła w życie.

Przechodząc do analizy zaskarżonego planu pod kątem merytorycznym wskazać należy, że zaskarżony § 17 uchwały stanowi: "Ustala się następujące zasady obsługi komunikacyjnej obszaru objętego planem:

1. Podstawowy układ komunikacyjny obsługujący obszar objęty planem stanowią istniejące drogi publiczne oznaczone na Rysunku planu [...], [...] Uzupełniający układ komunikacyjny stanowią drogi wewnętrzne [...] Powiązanie komunikacyjne z układem zewnętrznym realizowane jest poprzez drogi [...] (...)

4. W odniesieniu do istniejących i projektowanych dróg oznaczonych na Rysunku planu symbolami [...], dopuszcza się lokalizowanie nowej zabudowy w odległości nie mniejszej niż 4,0 m od linii rozgraniczającej danej drogi."

Nieruchomości skarżących leżą na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną [...]. Działki nr [...] oraz [...] graniczą ze sobą, a wzdłuż tej granicy zgodnie z ustaleniami planu wyznaczono drogę wewnętrzną [...]

Sąd podzielił zarzut skargi, że wyznaczenie tej drogi nastąpiło z nadużyciem władztwa planistycznego, przez naruszenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności i równości przy wyważaniu interesu indywidualnego i publicznego.

Analiza mapy prowadzi do wniosku, że sporna droga odchodzi od drogi publicznej, wzdłuż której umiejscowiona jest zabudowa jednorodzinna, przebiega przez kilka działek znajdujących się również na terenie przeznaczonym pod zabudowę jednorodzinną i dochodzi do granic większego obszaru o przeznaczeniu rolniczym, nagle się tam urywając. W opinii Sądu nie znajduje w tym świetle zrozumienia argument organu o konieczności zapewnienia komunikacji na spornym terenie. Z mapy wynika bowiem, że działki usytuowane wzdłuż planowanej drogi wewnętrznej mają zapewniony dostęp do drogi publicznej. Trudno też uznać, że kończąca się nagle na granicy terenów rolniczych droga wewnętrzna, bez żadnej kontynuacji w tym terenie, służy ich skomunikowaniu.

Jednak nawet jeżeli uznać, że wyznaczony dojazd byłby przydatny dla właścicieli dalej położonych terenów rolniczych, to Sąd podziela wyrażone wcześniej w orzecznictwie stanowisko, które sprzeciwia się zapewnieniu obsługi komunikacyjnej za pomocą dróg wewnętrznych (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 września 2022 r. sygn. akt II SA/Kr 705/55, z dnia 30 czerwca 2020 r. sygn. akt II SA/Kr 33/20, z dnia 5 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/Kr 904/21).

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/Kr 904/21 wyjaśniono, że "zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W orzecznictwie NSA podkreśla się, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien być tak skonstruowany, aby zapewniona była możliwość obsługi komunikacyjnej terenów budowlanych. Sytuacja taka będzie miała miejsce w przypadku, gdy regulacje planu miejscowego będą na tyle efektywne, że gwarantować będą pewność powstania planowanego układu komunikacyjnego. Zapewnienie wymaganego (w przypadku działek budowlanych) dostęp do drogi publicznej, nie może bowiem być uzależniane od późniejszej, niepewnej i nieoczywistej zgody właścicieli nieruchomości, na których planowany układ drogowy ma być finalnie zrealizowany. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że wyznaczenia ciągu komunikacyjnego - drogi wewnętrznej - na działkach prywatnych nie gwarantuje osiągnięcia celu w postaci zapewnienia możliwości realizowania, z wykorzystaniem tej drogi, obsługi komunikacyjnej określonych terenów. Na takie bowiem wykorzystanie terenu, nadal będzie konieczne uzyskanie zgody właściciela działki (działek), przez którą ma ten ciąg przebiegać.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty - w postaci budowy gminnych dróg - należy do zadań własnych gminy (por. art. 7. ust. 1. pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Jak przy tym zasadnie wskazał WSA w Krakowie w wyroku z dnia 4 sierpnia 2014 r. (sygn. akt II SA/Kr 434/14) jeżeli dany obszar przeznaczony w planie miejscowym pod zabudowę nie ma dostępu do drogi publicznej, to przed uchwaleniem planu należy ustanowić odpowiednią służebność drogową bądź w planie należy objąć jego granicami taki obszar, aby obsługa komunikacyjna została zagwarantowana. Takiej gwarancji nie daje jednak wyznaczenie drogi wewnętrznej na działkach prywatnych właścicieli. Przepisy prawa, w tym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie zawierają podstawy do wyznaczania dróg wewnętrznych, ciągów pieszo-jezdnych, dojazdów itp. na działkach prywatnych. Dlatego też przyjmować należy, że "system komunikacyjny", o którym mowa w powołanym na wstępie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., to system dróg publicznych w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Jeżeli zatem istnieje konieczność urządzenia nowych dróg, to tylko jako dróg publicznych. Niedopuszczalne jest więc planowanie powstania, modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy, na drogach prywatnych. We wskazanym wyżej wyroku sąd podkreślił, że rada gminy nie dysponuje kompetencją do planowania (urządzania) dróg wewnętrznych na nieruchomościach stanowiących własność prywatną, bez zgody ich właścicieli. Stanowiłoby to nie tylko przekroczenie władztwa planistycznego poprzez naruszenie prawa własności, ale też powodowałoby złudne, pozorne przeświadczenie, że zapis planu dotyczący drogi wewnętrznej przewidzianej na gruntach tylko prywatnych daje jakiekolwiek prawo do korzystania z nich przez inne osoby niż właściciele (podobnie wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7

sierpnia 2019 r.; sygn. akt II SA/Po 482/19). Podobny pogląd wyraził WSA w Krakowie w wyroku z dnia 30.06.2020 r., sygn. II SA/Kr 33/20".

Organ w odpowiedzi na skargę argumentował, że zaplanowanie na działkach skarżących drogi wewnętrznej jest rozstrzygnięciem korzystniejszym od wyznaczenia drogi publicznej. Zauważyć jednak trzeba, że nie jest dopuszczalne wywłaszczenie nieruchomości z przeznaczeniem na cele realizacji dróg niepublicznych (wewnętrznych) - co wynika a contrario z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65). Zgodnie z tym przepisem, celem publicznym w rozumieniu ustawy będzie jedynie wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego. Zatem, prywatne działki przeznaczone pod drogi wewnętrzne, z uwagi na swe położenie i połączenie z drogami publicznymi pełnią de facto funkcję dróg publicznych, i to bez przyznania właścicielowi należnego odszkodowania za faktyczne wywłaszczenie (por. także wyrok NSA z dnia 11 października 2016 r.; sygn. akt II OSK 3314/14).

Podzielając przedstawione wyżej poglądy sądów administracyjnych, Sąd stwierdził nieważność planu w zaskarżonym zakresie ale wyłącznie w odniesieniu do terenu oznaczonego jako droga [...] w zakresie działek skarżących, o czym orzeczono w pkt I wyroku na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Wobec tego, że zaskarżony § 17 uchwały zawiera także inne regulacje nieodnoszące się do drogi [...] biegnącej po działkach skarżących, nie było podstaw do eliminowania tych ustaleń, wobec czego skargę oddalono w pozostałym zakresie, o czym orzeczono w pkt II wyroku.

O kosztach orzeczono w pkt III wyroku na zasadzie art. 200 p.p.s.a.