Wolters Kluwer

II SA/Op 194/20 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu

Orzeczenia sądów
Opublikowano: LEX nr 3067367

Wyrok
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu
z dnia 6 października 2020 r.
II SA/Op 194/20

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Krzysztof Sobieralski.

Sędziowie WSA: Krzysztof Bogusz, Daria Sachanbińska (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 października 2020 r. sprawy ze skargi A. T. i R. T. na uchwałę Rady Gminy Tarnów Opolski z dnia 20 marca 2017 r., Nr XXXI/225/2017 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1) stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały odnośnie do działek nr a i nr b, stanowiących własność skarżących A. T. i R. T. - w części terenu oznaczonego symbolem KDW2,

2) zasądza od Gminy Tarnów Opolski na rzecz skarżących A.

T. i R. T. solidarnie kwotę 814 (osiemset czternaście) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Przedmiotem skargi wniesionej przez A. T. i R. T. (zwanych dalej również skarżącymi) jest uchwała Rady Gminy Tarnów Opolski z dnia 20 marca 2017 r., Nr XXXI/225/2017, w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kąty Opolskie - 2 (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2017 r. poz. 1302).

Zgodnie z dokumentacją planistyczną, procedura podjęcia zaskarżonej uchwały zainicjowana została uchwałą Rady Gminy Tarnów Opolski z dnia 24 czerwca 2014 r., Nr XLIV/309/2014 r., o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kąty Opolskie - 2, w której wskazano granice sporządzenia planu miejscowego. O podjęciu tej uchwały, a także o przystąpieniu do przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu miejscowego planu oraz o możliwości, sposobie i terminie składania wniosków do planu Wójt Gminy Tarnów Opolski poinformował w drodze obwieszczenia z dnia 20 kwietnia 2016 r., wywieszonego na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy i Sołectwa Kąty Opolskie oraz zamieszczonego w prasie lokalnej. Zawiadomienie o podjęciu uchwały oraz o terminie składania wniosków Wójt przesłał również dnia 20 kwietnia 2016 r. organom właściwym do uzgodnienia i zaopiniowania planu miejscowego. Po podjęciu w dniu 16 września 2016 r. rozstrzygnięcia w przedmiocie rozpatrzenia zgłoszonych wniosków, Wójt przygotował wymagane materiały planistyczne sporządzone na potrzeby projektu planu miejscowego, w tym między innymi prognozę oddziaływania na środowisko i prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego i przekazał projekt planu do zaopiniowania i uzgodnień. Po upływie terminu do przedstawienia opinii i uzgodnień, obwieszczeniem z dnia 10 stycznia 2017 r., wywieszonym na tablicach ogłoszeń i umieszczonym na stronie internetowej Urzędu Gminy oraz opublikowanym w prasie lokalnej, Wójt poinformował o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu w terminie od dnia 17 stycznia 2017 r. do dnia 6 lutego 2017 r., o wyznaczonej na dzień 2 lutego 2017 r. dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami oraz o możliwości składnia uwag do ustaleń przyjętych w planie w terminie do dnia 20 lutego 2017 r. W dniu 2 lutego 2017 r. sporządzony został protokół z przeprowadzonej dyskusji publicznej. Następnie, Wójt Gminy Tarnów Opolski sporządził wykaz uwag wniesionych do wyłożonego projektu planu i w dniu 2 marca 2017 r. podjął rozstrzygnięcie w sprawie ich rozpatrzenia. Dnia 6 marca 2017 r. złożył natomiast oświadczenie, w którym wskazał, że uwzględnienie pięciu uwag, spośród dziesięciu wniesionych, nie wywołało skutków polegających na konieczności ponowienia jakichkolwiek dotychczasowych czynności z zakresu procedury planistycznej.

W dniu 20 marca 2017 r. Rada Gminy Tarnów Opolski podjęła uchwałę Nr XXXI/225/2017 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kąty Opolskie - 2. Uchwała ta podjęta została na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, z późn. zm.), dalej zwanej "ustawą" lub "u.p.z.p" i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.), zwanej dalej w skrócie: u.s.g. W § 1 zaskarżonej uchwały stwierdzono, że uchwalony miejscowy plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Tarnów Opolski, przyjętego uchwałą Nr XII/83/2015 Rady Gminy Tarnów Opolski z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia drugiej edycji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Tarnów Opolski. W § 2 ust. 3 uchwały wskazano jako jej załączniki: rysunek planu miejscowego, stanowiący integralną część planu miejscowego (załącznik nr 1), rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu miejscowego (załącznik nr 2) i rozstrzygnięcie o sposobie realizacji zapisanych w planie miejscowym,

inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych (załącznik nr 3). Do uchwały sporządzono też jej uzasadnienie.

Pismem z dnia 2 czerwca 2017 r. (nadanym przesyłką pocztową w dniu 5 czerwca 2017 r.) A. T. i R. T. wezwali Radę Gminy Tarnów Opolski do usunięcia naruszenia prawa poprzez stwierdzenie nieważności wyżej opisanej uchwały z dnia 20 marca 2017 r. w części dotyczącej oznaczenia w załączniku nr 1 do uchwały działek nr a i b, stanowiących ich własność, oraz dokonanie zmiany w tym zakresie przez wprowadzenie oznaczenia działki wyłącznie jako MN2.5 i wykreślenie oznaczenia KDW2, a nadto wprowadzenie stosownych zmian w treści przedmiotowej uchwały. Wskazali, że wnioskiem z dnia 21 października 2015 r. Gmina zwróciła się do nich o wyrażenie stanowiska w sprawie wytyczenia drogi dojazdowej do gruntów rolnych usytuowanych wzdłuż (...) w (...), pod budowę której mieliby nieodpłatnie przekazać grunty. Wyjaśnili, że dwukrotnie kierowali do Gminy pisma, w których wyrażali stanowczy sprzeciw co do przeznaczenia części posiadanych przez nich działek pod budowę drogi wewnętrznej, a wobec braku odpowiedzi na ich pismo będące odpowiedzią na wniosek z dnia 21 października 2015 r. uznali, że Gmina przychyla się do stanowiska przeciwko częściowej zmianie przeznaczenia działek nr b i a. Wywodzili, że w drodze kwestionowanej uchwały ograniczono przysługujące im prawo własności nieruchomości, a ich interes prawny został naruszony w sposób budzący wątpliwości i niedający się usprawiedliwić uprawnieniami władczymi Gminy. Nieruchomości zakupione przez nich w (...) z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną według nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części przeznaczone zostały bowiem pod budowę drogi wewnętrznej (oznaczenie na załączniku graficznym nr 1 do uchwały KDW2). Skarżący podnieśli, że jakkolwiek według art. 7 ust. 1 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, koniecznym jest jednak wykazanie przesłanek uzasadniających zastosowanie ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. W przedmiotowej sprawie natomiast jedynie z przywołanego powyżej pisma Gminy domniemywać można, że droga wewnętrzna oznaczona jako KDW2 formalnie przewidziana została w planie zagospodarowania przestrzennego na skutek wniosku właścicieli działek rolnych. Zarzucając Gminie przedkładanie interesu jednego właściciela nad drugim, brak wyjaśnienia czy istnieje droga dojazdowa do rzeczonych gruntów rolnych oraz czy istnieje możliwość wytyczenia drogi z innych nieruchomości, podnieśli, że zgodnie ze stanem faktycznym, a także rysunkiem planu miejscowego, bezspornie istnieje już nieutrudniony dojazd do rzeczonych gruntów rolnych i to więcej niż jedną drogą (chociażby drogami oznaczonymi KDL3.1 i KDD9). Brak jest przy tym logicznego uzasadnienia dla wyznaczania szerokości pasa pod drogę wewnętrzną dojazdową do gruntów rolnych KDW2 w przedziale od 8 m do 22 m. Stosownie do podniesionych zarzutów skarżący stwierdzili, że Rada Gminy Tarnów Opolski podejmując przedmiotową uchwałę dopuściła się przekroczenia władztwa planistycznego poprzez dowolność ustaleń planistycznych i nieuzasadnioną ingerencję w ich prawo własności. Wskazali na znaczną utratę wartości nieruchomości wobec zmiany ich przeznaczenia w części z terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na tereny dróg wewnętrznych oraz wskutek uniemożliwienia zrealizowania zamierzeń inwestycyjnych. Ponadto zarzucili Radzie Gminy, że nie uwzględniła w załączniku nr 2 do uchwały ich uwag

zawartych w korespondencji dotyczącej zajęcia stanowiska w sprawie wytyczenia drogi wewnętrznej na ich gruntach, ani też nie dokonała uwzględnienia ich uwag w samym planie miejscowym. Dodatkowo wywiedli, że nawet w przypadku przyjęcia, iż koniecznym i zasadnym jest wytyczenie przez Gminę Tarnów Opolski nowej drogi wewnętrznej, a przy tym jedynym możliwym sposobem jej wytyczenia jest przebieg pomiędzy działkami oznaczonymi jako MN2.5 i MN2.6, niezrozumiałym jest, dlaczego ingerencja w prawo własności nie dotyczy właściciela drugiej z tych nieruchomości. Powinna zostać ona wytyczona w ten sposób, aby z każdej z sąsiadujących działek oznaczonych jako MN2.5 i MN2.6 przeznaczyć pod jej budowę pas gruntów o takiej samej szerokości. Wniosek ten jest tym bardziej zasadny, iż według posiadanej przez nich wiedzy właścicielem sąsiedniej działki jest (...), wobec czego działanie organów administracji prowadzi do poważnego naruszenia zasady pogłębiania zaufania do władzy publicznej, o której mowa w art. 8 k.p.a.

Rada Gminy Tarnów Opolski nie odpowiedziała na powyższe wezwanie.

Pismem z dnia 3 sierpnia 2017 r. (4 sierpnia 2017 r. - data nadania w placówce pocztowej) A. T. i R. T., reprezentowani przez pełnomocnika, wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargę na uchwałę Rady Gminy Tarnów Opolski z dnia 20 marca 2017 r., Nr XXXI/225/2017. Kwestionowanej uchwale zarzucili naruszenie:

- art. 1 ust. 3 w związku z art. 2 pkt 4 ustawy przez ich niezastosowanie i nieuwzględnienie występującego w sprawie interesu prywatnego i publicznego,

- art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g. w związku z art. 3 ustawy przez przekroczenie ich dyspozycji w zakresie władztwa planistycznego,

- art. 7 k.p.a. przez jego niezastosowanie i niepodjęcie niezbędnych czynności mających na celu dokładne wyjaśnienie sprawy, co skutkowało naruszeniem ponad miarę interesu skarżących,

- art. 8 k.p.a. przez jego niezastosowanie i przedkładanie partykularnego interesu (...), co miało wpływ na treść przedmiotowej uchwały.

Na podstawie tak sformułowanych zarzutów skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności uchwały w części, w jakiej dotyczy zmiany przeznaczenia działek skarżących o numerach b i a, objętych w planie oznaczeniem MN2.5, w zakresie w jakim miałyby zostać w części przeznaczone pod budowę drogi wewnętrznej, oznaczonej jako KDW2 o szerokości drogi w liniach rozgraniczających od 8-22 m.; wykreślenie z planu drogi wewnętrznej o oznaczeniu KDW2 oraz oznaczenie działki wyłącznie jako MN2.5 na całej jej szerokości, a nadto o wprowadzenie stosownych zmian w treści przedmiotowej uchwały oraz zasądzenie od organu kosztów postępowania. Uzasadniając skargę, ponowili argumentację przedstawioną w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa. Wskazali, że zaskarżona uchwała narusza ich interes prawy na skutek przeznaczenia części działek nr b i a (stanowiących ich własność) pod budowę drogi wewnętrznej KDW2, co przy uwzględnieniu ustalonej szerokości tej drogi (od 8 do 22 m) w liniach rozgraniczających, może powodować przeznaczenie jednej z działek w całej jej

szerokości pod budowę infrastruktury drogowej. Wywodząc, że zaskarżona uchwała w sposób nadmierny ingeruje w ich prawo własności, zaakcentowali, że zgodnie z obecnym stanem faktycznym, jeszcze przed uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego właściciele gruntów rolnych usytuowanych wzdłuż (...) mieli dogodny do nich dostęp istniejącymi drogami. Nie istniała zatem realna potrzeba wyznaczania kolejnej drogi na ich nieruchomościach, co niewątpliwie w sposób rażący wpływa na sposób korzystania z takiej nieruchomości, jej przeznaczenie oraz wartość. Tak dalece idąca ingerencja w prawo własności pozostaje w sprzeczności z zasadami prawa i w znacznym stopniu przekracza władztwo planistyczne Gminy, które prowadzi do naruszenia art. 64 Konstytucji RP. Skarżący podkreślili, że przedmiotowo istotnym jest porównanie w sytuacji konkretnej sprawy interesu prywatnego i publicznego oraz właściwe jego rozważenie. Nie jest przy tym dopuszczalne, aby w tak znaczącej dysproporcji znalazły się owe dwa interesy, zwłaszcza gdy interes publiczny nie dotyczy uogólnionego celu dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, a prawdopodobnie jedynie partykularny interes właściciela sąsiedniej działki, którym jest - według wiedzy skarżących - (...). W takiej sytuacji dochodzi do tego, że właściciel jednej nieruchomości uzyskuje sytuację prawnie i ekonomicznie korzystną dla swej nieruchomości kosztem innej osoby, co wydaje się prawnie, jak i społecznie niedopuszczalne. Akcentując, że sporna droga wytyczona w planie na ich nieruchomościach ma dla tych nieruchomości jedynie marginalne znaczenie i służyć ma właścicielowi nieruchomości sąsiedniej, skarżący podnieśli, że nie do zaakceptowania jest sytuacja, która dopuszczałaby obciążenie którejkolwiek z dwóch sąsiadujących nieruchomości w sposób większy aniżeli równy. Przeznaczenie ich nieruchomości pod budowę drogi wewnętrznej spowodowało znaczącą utratę wartości tych gruntów, utratę możliwości ich wykorzystania zgodnie z zamiarem inwestycyjnym właściciela, tj. pod budowę domu jednorodzinnego, oraz powstanie trudności w ich zbyciu. Tymczasem należy zwrócić uwagę, że istnieją możliwości uzyskania dostępu do działek rolnych oraz nieruchomości zabudowanych przez inne drogi okalające nieruchomość, w tym przez drogę oznaczoną w planie jako KDD9. Ponadto istnieją inne środki prawne, które umożliwiłyby dostęp do drogi publicznej nieruchomościom oznaczonym jako MN2.6, tj. przez wyznaczenie drogi koniecznej lub utworzenie służebności na rzecz każdorazowego właściciela nieruchomości władnącej. Pozwoliłoby to na poszanowanie własności skarżących przy jednoczesnym poszanowaniu środków publicznych Gminy i lepszej realizacji zasady gospodarności w Gminie.

W odpowiedzi na skargę Gmina Tarnów Opolski wniosła o oddalenie skargi jako bezzasadnej i wskazała, że w tym konkretnym przypadku nie doszło do przekroczenia władztwa planistycznego gminy skutkującego ograniczeniem prawa własności skarżących. Wyjaśniła, że ingerencja w prawo własności ma pełne umocowanie w przepisach ustawowych i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Przy dokonywaniu oceny, czy doszło do naruszenia zasad w zakresie planowania przestrzennego trzeba uwzględnić natomiast też to, czy właściciel zgłaszał wnioski bądź zarzuty do projektu planu i czy uczestniczył w dyskusji publicznej. W okolicznościach sprawy odpowiedź ta jest negatywna. Powoływane przez skarżących na pisemne wystąpienie z września 2015 r. nie mogło być brane pod uwagę przez organ, gdyż nie zostało zgłoszone w

wyznaczonym terminie. Ustawodawca po to natomiast dał prawo składania wniosków i uwag, aby gmina w trakcie procedury planistycznej była świadoma istniejących preferencji i uwag odnośnie do proponowanych rozwiązań danego zagospodarowania terenu i miała możliwość rozważenia innych wariantów tychże rozwiązań. W razie braku takich działań właścicieli nieruchomości objętych planem miejscowym, trudno zarzucać organom przekroczenie władztwa planistycznego. Gmina wskazała, że nie kwestionuje tego, iż w rozważanym przypadku dochodzi do naruszenia interesu prawnego skarżących, jednak naruszenie tego interesu ma charakter legalny, wobec czego nie zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważność przedmiotowej uchwały. Wyjaśniła, że podejmując decyzję w zakresie wytyczenia drogi wewnętrznej, oznaczonej symbolem KDW2, organ kierował się potrzebą zapewnienia obsługi komunikacyjnej wszystkich działek budowlanych, które znajdują się w obszarze zaznaczonym na planie symbolami MN2.5 i MN2.6, zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 lit. a oraz lit. b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co prawda służebność drogowa stanowi także dostęp do drogi publicznej, jednak jej ustanowienie następuje w odrębnych procedurach, a wyznaczając w planie teren przeznaczony pod zabudowę należy określić jego powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym. Mając na uwadze położenie przedmiotowych działek w obszarze zaznaczonym na planie symbolami MN2.5 i MN2.6, ich wielkość oraz dotychczasowy sposób zagospodarowywania, w ocenie organu, pewnym jest, iż w przyszłości dojdzie do ich rozdrobnienia (podziału na mniejsze działki z przeznaczeniem na budownictwo jednorodzinne). Tym samym obowiązkiem Gminy było zaplanowanie dla wszystkich tych działek w przyszłości dostępu do drogi publicznej. Tożsame zabiegi organ dokonał na obszarach oznaczonych w planie m.in. symbolami MN1.4, MN2.7, MN1.5, MN1.6. Gmina wskazała, że w tym konkretnym przypadku doszło do konfliktu pomiędzy interesem prywatnym skarżących a interesem wspólnoty i wyjaśniała, że w procesie stanowienia planu musi te konflikty rozstrzygać, przyjmując optymalne rozwiązania mieszczące się w granicach obowiązujących przepisów. Z części graficznej zaskarżonej uchwały wynika, że część działek nr b i nr a została objęta granicami terenu oznaczonego symbolem KDW2 (teren drogi wewnętrznej) w ten sposób, że planowana droga zajmie znaczny obszar działki nr b, kiedy to obszar działki nr a nie dozna tak szerokiej ingerencji. Intensywność ograniczenia działki nr b uzasadnia jednak brak możliwości zaplanowania drogi wewnętrznej na innym obszarze, bez ingerencji w prawo własności innych właścicieli w sposób niewytłumaczalny i niemożliwy do akceptacji. Przy podjęciu decyzji Gmina kierowała się bowiem istniejącym stanem nieruchomości znajdujących się w obszarach oznaczonym na planie symbolami MN2.5 i MN2.6. Uwzględniła, że zarówno działka nr c graniczącą od zachodu z działką skarżących nr b, jaki i działki graniczące od wschodu z działką skarżących nr a są aktualnie zabudowane budynkami mieszkalnymi wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Wyjaśnił organ, że nie znalazł przy tym rozwiązania na wytyczenie przebiegu drogi wewnętrznej przez wspomniane już zabudowane działki lub w inny sposób, zapewniając wszystkim powstałym w przyszłości nieruchomościom dostęp do drogi publicznej. Także skarżący w skardze nie przedstawili alternatywnego rozwiązania dla wytyczenia drogi wewnętrznej tak, aby zapewnić realizację obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 lit. a oraz lit. b przywołanego wcześniej rozporządzenia Ministra Infrastruktury z

dnia 26 sierpnia 2003 r., uzasadniając tym samym swój zarzut o niezgodności zaskarżonego planu zagospodarowania przestrzennego z powszechnie obowiązującym prawem. Z kolei ustalenie, że droga wewnętrzna miałaby przebiegać przez działki już zabudowane np. w miejscu posadowienia budynków czy bezpośrednio przy ich ścianie lub w odległości niezgodnej z przepisami regulującymi odległość budynków od drogi, w sytuacji, gdy działki skarżących nie są aktualnie zabudowane i wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem, byłoby dowolne i arbitralne. W ocenie organu, takie jego działanie nie miałoby racjonalnego uzasadnienia i naruszyło przede wszystkim konstytucyjne zasady proporcjonalności. Zapisy zaskarżonego planu, z którymi skarżący nie mogą się zgodzić, tworzą sytuację uzasadnioną względami i interesami wspólnoty oraz zgodną z obowiązującymi przepisami prawa. Wskazano, że to warunki techniczne, przepisy prawa, położenie nieruchomości, waga interesu wspólnoty, brak alternatywnego rozwiązania oraz faktyczny sposób zagospodarowania nieruchomości w obszarach oznaczonych na planie symbolami MN2.5 i MN2.6 spowodowały wytycznie drogi wewnętrznej przez działki należące do skarżących. Działanie to w żadnym wypadku nie było wynikiem dowolności organu, w tym podyktowanym partykularnym interesem jego władz. W zakresie procedury planistycznej nie stosuje się natomiast przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, wobec czego nie mogło dojść do ich naruszenia. Zarzuty sugerujące subiektywne działanie Wójta Gminy Tarnów Opolski są gołosłowne i nieuzasadnione.

Wyrokiem z dnia 5 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Op 449/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm. (obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.]), zwanej dalej p.p.s.a., oddalił skargę skarżących na powyżej opisaną uchwałę. Sąd uznał za dopuszczalne przeznaczenie części terenu objętego planem pod drogę wewnętrzną. Uwzględnił bowiem to, że wyznaczenie takiej drogi na działkach skarżących służy zapewnieniu dostępu do drogi publicznej, a sporna droga wewnętrzna będzie stanowiła drogę o ograniczonej dostępności, a także uwzględnił okoliczność, że w nieobowiązującym planie część gruntów przedmiotowych działek przeznaczona była również pod drogę. Stwierdził Sąd, że jakkolwiek zapisy zaskarżonego planu miejscowego naruszają prawo własności skarżących, to jednak zarzuty skargi są nieuzasadnione, a zaskarżona uchwała nie została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzenia planu miejscowego oraz przekroczeniem granic władztwa planistycznego ustalonego w art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy.

Na skutek skargi kasacyjnej A. T. i R. T., Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 749/18, uchylił powyższy wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Opolu. Sąd II instancji zarzucił, że Sąd Wojewódzki nie zbadał rzetelnie kwestii przeznaczenia części nieruchomości skarżących pod drogę wewnętrzną. W tym zakresie zalecił ustalić ogólną powierzchnię obu działek, maksymalną powierzchnię i szerokość pasa gruntu przeznaczonych pod drogę, a zwłaszcza szerokość pasa gruntu przeznaczonego pod drogę z działki nr b i szerokość pasa przewidzianego na tej działce pod zabudowę w kontekście walorów przestrzennych oraz możliwości inwestycyjnych na działce nr b w związku z wyznaczoną drogą KDW2. NSA nakazał też wyjaśnić, w jaki sposób będzie mogła być zagospodarowana działka nr b oraz z jakich względów skarżący zarzucają, że wytyczenie drogi KDW2 świadczy o priorytetowej ochronie

partykularnego interesu właściciela działki nr c. Wedle NSA, konieczne jest również dokonanie oceny kwestii alternatywnych rozwiązań w zakresie obsługi komunikacyjnej tego terenu, z uwzględnieniem ustaleń co do przebiegu drogi w poprzednim planie, który według skarżących byłby optymalny. NSA uznał, że Sąd Wojewódzki nie uzasadnił w sposób przekonujący, dlaczego wykluczył rozwiązanie polegające na przedłużeniu drogi KDD9 do obszaru ZP11. Przy takiej koncepcji do rozważenia byłaby ewentualnie propozycja poprowadzenia węższej drogi wzdłuż granicy działki nr b i niezabudowanej części działki nr c. Ponadto Sąd I instancji powinien się odnieść do argumentów skarżących, którzy zarzucili m.in. to, że niezasadne jest zaprojektowanie w planie poszerzenie spornej drogi. Końcowo NSA zwrócił uwagę, że rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu Sąd musi przede wszystkim dysponować kompletną dokumentacją planistyczną, w tym rysunkiem planu w oryginale bądź kopią zachowującą oryginalną formę (skala, kolorystyka). Nie jest natomiast wystarczające procedowanie na fragmentach rysunku planu. Ponadto, poglądowo wydruki z portali internetowych są przydatne do rozpoznania sprawy, ale nie mogą zastąpić oryginalnych załączników do uchwały w przedmiocie planu miejscowego.

W wykonaniu wezwania Sądu, przy piśmie procesowym z dnia 9 września 2020 r. organ przedłożył żądaną dokumentację oraz przedstawił w ujęciu tabelarycznym zestawienie powierzchni działek nr b i a. Wyjaśnił także, że szerokość pasa gruntu przeznaczonego pod drogę dla działki nr b wynosi od 6 m do 11 m, a dla działki nr a wynosi od 4 m do 22 m. Natomiast szerokość pasa przewidzianego pod zabudowę dla działki nr b wynosi 8 m, a dla działki nr a wynosi 16,5 m. Organ podał, że w planie przyjęto dotychczasowy, w tym rejonie wsi, sposób wydzielania działek i lokalizacji zabudowy polegający na tworzeniu nowych ciągów (zespołów) budynków usytuowanych wzdłuż dojazdów poprowadzonych prostopadle (poprzecznie) do dróg KDL4 i KDD9. Oznacza to, że część przyszłych budynków, zlokalizowanych na nowo wydzielonych częściach obecnych działek (zlokalizowanych w części środkowej obecnych, długich działek gruntu) nie będzie obsługiwana drogą KDL4, jak i drogą poprowadzoną wzdłuż granicy planu - zarówno drogą KDD9, jak i jej przedłużeniem w kierunku wschodnim. Docelowy sposób możliwego usytuowania zabudowy - kontynuujący dotychczasową zasadę zabudowy tego rejonu wsi - określają zawarte w planie "proponowane podziały na działki". W tej sytuacji niezbędne było w planie określenie układu drogowego, który zapewniłby nowo wydzielonym działkom (tym wydzielonym w części środkowej obecnych nieruchomości) właściwą obsługę poprzez bezpośredni dojazd i dostęp do drogi publicznej. Obsługę tę (zgodnie z przyjętym w planie możliwym do realizacji układem zabudowy) może zapewnić wyłącznie układ dróg (w tym droga KDW2) poprowadzony prostopadle (porzecznie) do układu, który tworzą: droga KDL4 i droga wzdłuż granic planu. Jednocześnie organ dodał, że ustalony w planie sposób obsługi działek poprzez drogę KDW2 jest racjonalny i oszczędny inwestycyjnie. Z kolei ewentualne przedłużenie drogi KDD9 i tak wymagałoby wprowadzenia układu poprzecznego, celem zapewniania dojazdu wszystkim możliwym do wydzielenia działkom.

Na ponowne wezwanie Sądu, w piśmie z dnia 5 października 2020 r. organ wyjaśnił, że powierzchnie wykazane w zestawieniu z dnia 9 września 2020 r. wynikają z materiałów opartych na mapach sytuacyjno-wysokościowych. Następnie przedstawił organ w tabeli

wartości poszczególnych wydzieleń dla spornych działek oparte o dane zawarte na mapach ewidencyjnych. Podał również, że przyjęta w miejscowym planie szerokość pasa gruntu pod drogę KDW2 to średnio 7 m, co nie odbiega od średniej szerokości dróg wewnętrznych zlokalizowanych na terenie Gminy i uwzględnia lokalne poszerzenia związane z bezpieczeństwem ruchu (trójkąty widoczności) oraz zabezpieczenie dostępności komunikacyjnej dla służb ratowniczych (plac do nawracania), a także dostępność komunikacyjną dla działki nr d. Lokalne poszerzenia zapewnia również dojazd technologiczny do obsługi gazociągu. Organ wskazał, że przy przyjęciu maksymalnej szerokości drogi KDW2, z lokalnym jej poszerzeniem i przy uwzględnieniu nieprzekraczalnej linii zabudowy oraz proponowanego podziału na działki, zabudowa działki a będzie możliwa. Natomiast zaproponowany podział na działki na terenie MN2.6 przewidywał możliwość wymiany trenów z działki b z działką c i utworzenia nowego, racjonalnego podziału na działki.

Na rozprawie pełnomocnik strony skarżącej podtrzymał skargę i wnioski w niej zawarte. Dodał, że poprzednio prezentowane stanowisko o możliwości dojazdu sporną drogą KDW2 do działki nr c było nieprawidłowe i wynikało z błędnego odczytania na planie przebiegu drogi. Niemniej jednak właścicielowi działki c może zależeć na wykupieniu terenu o szerokości 8 m, położonego na działce b. Pełnomocnik skarżących wyjaśnił też, że jeśli w ogóle dojdzie do podziału działek b i a, to będzie istniała możliwość zapewnienia nowo powstałym działkom dostępu do drogi przy użyciu instrumentów prawa cywilnego, co sygnalizowano w skardze i w skardze kasacyjnej. Podniósł również, że rozwiązanie z wytyczeniem drogi wewnętrznej na działkach skarżących nie zostało powtórzone w podobnym stanie faktycznym na innych działkach. Natomiast skarżący R. T. wskazał, że poprzednio obowiązujące rozwiązania komunikacyjne zabezpieczały w sposób dostateczny dojazd do działek skarżących.

Uzasadnienie prawne

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, z późn. zm.), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Oznacza to, że w postępowaniu sądowym nie mogą być brane pod uwagę argumenty natury słusznościowej czy celowościowej. Badana jest wyłącznie legalność aktu administracyjnego, czyli prawidłowość zastosowania przepisów prawa do zaistniałego stanu faktycznego, trafność ich wykładni oraz prawidłowość przyjętej procedury.

Na zasadzie art. 147 § 1 cyt. już wcześniej ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwanej nadal p.p.s.a., 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie nie budzi wątpliwości Sądu, że skarga - z uwagi na materię podlegającą regulacji w drodze zakwestionowanej uchwały - dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej. Kompetencje do podjęcia zaskarżonej uchwały przez organ stanowiący gminy określone zostały w art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g., zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Natomiast jej uchwalenie następuje na podstawie przepisów u.p.z.p. Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy), którego uchwalenie należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 ustawy), jest zatem aktem normatywnym z zakresu administracji publicznej. Rozpatrzenie skargi pozostaje wobec tego w kompetencji sądu administracyjnego.

Odnotować również należy, że skarga w rozpoznawanej sprawie złożona została w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z tą regulacją (w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. poz. 935), 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 do sądu administracyjnego. Jednocześnie z przepisu art. 53 § 2 p.p.s.a. (w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r.) wynika trzydziestodniowy termin na złożenie takiej skargi, liczony od daty doręczenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a w przypadku braku odpowiedzi, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania.

Skarżący - w ocenie Sądu - dopełnili wymogu wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, ponieważ pismem z dnia 2 czerwca 2017 r. (7 czerwca 2017 r. - data wpływu do organu) wystąpili z takim wezwaniem do Rady Gminy Tarnów Opolski. Rada Gminy nie udzieliła odpowiedzi na powyższe wezwanie. Uwzględniając zatem treść art. 53 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym skargę w rozpatrywanym przypadku wnosi się w terminie sześćdziesięciu dni, należy stwierdzić, że skarga z dnia 4 sierpnia 2017 r. (data nadania w placówce pocztowej) została wniesiona do Sądu z zachowaniem ustawowego terminu.

Dalsze rozważania w niniejszej sprawie dotyczą legitymacji procesowej skarżących do złożenia skargi. W tej materii wyjaśnić przyjdzie, że przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. wiąże prawo do skargi z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia. Zaskarżając uchwałę w trybie tej regulacji trzeba zatem dowieść, że kwestionowany akt, naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na sferę prawno-materialną skarżącego, czyli np. pozbawia go 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.

W przekonaniu Sądu, skarżący stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g. wykazali, że zaskarżona uchwała narusza ich interes prawny, skoro postanowienia miejscowego planu określają przeznaczenie terenu, na którym położne są działki nr b i nr a, stanowiące ich własność. W planie miejscowym nieruchomości skarżących w części zostały przeznaczone pod teren drogi wewnętrznej, oznaczonej symbolem KDW2. Zgodnie § 65 pkt 3 lit. b uchwały, szerokość tej dogi w liniach rozgraniczających ustalono od 8 m do 22 m. Natomiast w poprzednio obowiązującym planie uchwalonym uchwałą Rady Gminy Tarnów Opolski z dnia 27 listopada 2003 r., Nr XII/75/03 (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2003 r. Nr 110, poz. 2325), część działek skarżących nr b i a, jak wynika z wyjaśnień organu i przedstawionego rysunku planu, również była przeznaczona pod drogę, to jednak w tym zakresie oznaczone były one symbolem KD i przewidziane pod publiczną drogę dojazdową o wymaganej i planowanej szerokości w liniach rozgraniczających - 10 m (§ 14 ust. 1 pkt 4 uchwały z 27 listopada 2003 r.). W zaskarżonej uchwale dokonano zatem zmiany nie tylko statusu drogi - z publicznej dojazdowej na wewnętrzną, ale również zmiany ustaleń co do jej szerokości. Niewątpliwie ustalone ograniczenia w zakresie zagospodarowania przedmiotowych nieruchomości mają wpływ na realizację uprawnień właścicielskich. Doszło też do ukształtowania nowego stanu faktycznego co do uprawnień i obowiązków skarżących w zakresie przeznaczenia części nieruchomości pod drogę wewnętrzną, którą pozbawiono charakteru drogi publicznej (takie drogi w planie oznaczono symbolem KD). Zaskarżony akt, wprowadzając więc określone przeznaczenie nieruchomości skarżących, z całą pewnością kształtuje przysługujące im prawo własności, które podlega ochronie na podstawie art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Od razu też wyjaśnić należy, że samo tylko stwierdzenie, iż zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżącego, nie może przesądzać o zasadności złożonej skargi. Wykazanie naruszenia interesu prawnego przez uchwałę organu gminy stanowi warunek konieczny, ale niewystarczający do stwierdzenia, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., nieważności zaskarżonej uchwały bądź stwierdzenia, że została ona wydana z naruszeniem prawa. Brak jest podstaw do uwzględnienia skargi, gdy naruszony został co prawda interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale odbyło się to w granicach wyznaczonych obowiązującym prawem (por. NSA w wyroku z dnia 6 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1208/11, wszystkie orzeczenia powołane w uzasadnieniu dostępne są na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych - http://orzeczenia.nsa.gov.pl <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W tym miejscu odnotować jeszcze trzeba, że w niniejszej sprawie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, który uchylił wcześniejszy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu. Powyższe ma wpływ na zakres kontroli tut. Sądu przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Zgodnie bowiem z art. 190 p.p.s.a., wojewódzki sąd administracyjny, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Ocena ta jest wiążąca w sprawie dla sądu pierwszej instancji zarówno wówczas, gdy dotyczy zastosowania przepisów prawa materialnego, jak również przepisów postępowania. Oznacza to, że wojewódzki sąd administracyjny jest obowiązany rozpatrzyć sprawę ponownie, stosując się do oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu wyroku, bez względu na poglądy prawne wyrażone w orzeczeniach sądowych w innych sprawach.

Przez ocenę prawną rozumie się powszechnie wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich stosowania w rozpoznawanej sprawie, zaś wskazania co do dalszego postępowania stanowią z reguły konsekwencje oceny prawnej. Dotyczą one sposobu działania w toku ponownego rozpoznania sprawy i mają na celu uniknięcie błędów już popełnionych oraz wskazanie kierunku, w którym powinno zmierzać przyszłe postępowanie dla uniknięcia wadliwości w postaci np. braków w materiale dowodowym lub innych uchybień procesowych. Należy więc uznać, że związanie wojewódzkiego sądu administracyjnego, w rozumieniu art. 190 p.p.s.a., oznacza, iż nie może on formułować nowych ocen prawnych sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem, a zobowiązany jest do podporządkowania się mu w pełnym zakresie oraz konsekwentnego reagowania poprzez treść nowego wyroku.

Przeprowadzona przez Sąd, w granicach tak określonej kognicji, ponowna kontrola legalności zaskarżonej uchwały wykazała, że została ona wydana z naruszeniem przepisów prawa, które uzasadnia stwierdzenie jej nieważności odnośnie do działek oznaczonych nr b i nr a - w części terenu oznaczonego symbolem KDW2.

Przed przedstawieniem przyczyn, które zadecydowały o takiej ocenie Sądu, w pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że po myśli art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Z treści tej regulacji wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania planu" oraz "trybu jego sporządzania". Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Co do pojęcia zasad należy zauważyć, że pojawiają się one również w art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy, interpretowane jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania planu dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Podkreślić trzeba, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. A zatem nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części, a jedynie takie, które miało wpływ na merytoryczną zawartość aktu planistycznego. Również odnośnie do naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu ustawodawca wprowadził dodatkową przesłankę - istotności tego naruszenia. Nie każde więc naruszenie trybu postępowania będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego. Istotne naruszenie trybu postępowania należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego (por. Z. Niewiadomski "Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz" 10. wydanie, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2018 r., s. 283 i nast.).

W ocenie Sądu, Rada Gminy Tarnów Opolski nie naruszyła przy uchwalaniu zaskarżonego planu określonego w ustawie trybu jego sporządzania, co potwierdza przedłożona dokumentacja planistyczna.

Natomiast istota sporu w niniejszej sprawie sprowadza się do zarzutu skargi dotyczącego nadużycia przez Gminę władztwa planistycznego oraz pozbawienia skarżących możliwości zabudowy ich nieruchomości przez wytycznie wzdłuż spornych działek drogi oznaczonej symbolem KDW2. Skarżący podnieśli, że istnieje możliwość zaplanowania drogi w innym miejscu przez jej wytycznie na granicy obszarów MN2.5 i MN2.6. W skardze kasacyjnej wskazali również na kolejne alternatywne rozwiązanie dla drogi KDW2 i przyjęty w poprzednim planie miejscowym przebieg drogi jako przedłużenie drogi KDD9. Według skarżących, taki przebieg drogi, przy uwzględnieniu drogi KDL4, stanowiłby zapewnienie dostępu z obu stron dla każdej z trzech działek o numerach c, b i a. Poza tym skarżący wskazali na obecnie istniejący dostęp do drogi publicznej oznaczonej symbolem KDL4. W skardze zarzucili również nadmierną ingerencję w ich prawo własności przez brak wyważenia interesu prawnego skarżących oraz interesu publicznego.

Stosownie do powyższego wskazać przyjdzie, że przyznane Gminie w art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. władztwo planistyczne nie ma charakteru nieograniczonego i nie oznacza, że gmina ma pełną swobodę w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów położonych na jej terenie. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się bowiem, oprócz szeregu elementów wymienionych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., także prawo własności. Oczywistym jest zatem, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane. Na organie uchwalającym akt planistyczny ciąży każdorazowo obowiązek wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego. W świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, w każdym przypadku organ gminy musi wykazać, że ingerencja w sferę prawa własności pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Rolą organu planistycznego jest właśnie wyważenie interesu publicznego i interesów prywatnych. W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98 (OTK 2000/1/3) Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki, musi być oceniana także z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji). Nadto Trybunał stwierdził, że ograniczenia prawa własności dopuszczalne są tylko w zakresie, w jakim nie naruszają "istoty" tego prawa (art. 64 ust. 3 in fine Konstytucji, pokrywający się zresztą z ogólną zasadą z art. 31 ust. 3 zd. 2). Trybunał wskazał także, że art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji szczególny nacisk położył na kryterium "konieczności w demokratycznym państwie", co oznacza, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono "konieczne", czyli - innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej (bardziej płytko) ingerujących w sferę jego praw i wolności. Dokonując zatem ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli, gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku

których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej (por. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3269/17).

W kontekście powiedzianego dotąd Sąd zgodził się ze skarżącymi, że w niniejszej sprawie doszło do przekroczenia granic władztwa planistycznego Gminy w zakresie przyjętych w uchwale postanowień dotyczących przeznaczenia części nieruchomości o numerach b i a pod drogę wewnętrzną. Z przedstawionej przez organ dokumentacji planistycznej wynika, że działka nr b położona jest na terenie oznaczonym w planie symbolem MN2.6, a działka nr a na terenie o symbolu MN2.5, dla których w § 32 ust. 1 pkt 1 uchwały przewidziano jako przeznaczenie podstawowe tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Jednocześnie na obu działkach zgodnie z § 65 pkt 1 i pkt 3 lit. b uchwały przewidziano przeznaczenie pod teren drogi wewnętrznej, oznaczonej symbolem KDW2, o szerokości w liniach rozgraniczających od 8 m do 22 m. Wskazać również trzeba, że przedstawiony na wezwanie Sądu w piśmie z dnia 5 października 2020 r. wykaz tabelaryczny obejmujący zestawienie powierzchni poszczególnych działek wskazuje na to, że z całkowitej powierzchni działki nr b wynoszącej 2459 m^2 Gmina postanowiła przeznaczyć pod sporną drogę 738 m^2, a z działki nr a o całkowitej powierzchni 2435 m^2 pas o powierzchni 265 m^2. Z wyjaśnień Gminy wynika nadto, że po wydzieleniu przedmiotowej drogi szerokość pasa przewidzianego pod zabudowę dla działki nr b wynosi 8 m, a dla działki nr a wynosi 16,5 m. W ocenie Sądu, biorąc pod uwagę sposób przeprowadzenia linii drogi wewnętrznej wzdłuż całej działki skarżących nr b, przewidywaną szerokość drogi, którą w liniach rozgraniczających Gmina ustaliła na maksymalnie 22 m, nieprzekraczalną linię zabudowy wyznaczoną na tej działce mniej więcej w połowie jej szerokości oraz pas pozostały pod zabudowę wynoszący jedynie 8 m, oczywiste jest, że wskutek zapisów planu nieruchomość stanowiąca własność skarżących pozbawiona została jakiejkolwiek możliwości zabudowy. W istocie zatem działka nr b straci charakter działki przeznaczonej w planie pod zabudowę jednorodzinną. Znamienne jest także to, że Gmina - pomimo jednoznacznego wezwania Sądu w tym zakresie - nie wyjaśniła, czy na ww. działce będzie możliwa zabudowa, wskazując jedynie w piśmie z dnia 5 października 2020 r., że zabudowa taka będzie możliwa na działce nr a. Zgodzić się zatem należy ze skarżącymi, że w efekcie postanowień zaskarżonej uchwały pozbawiono ich możliwości wykorzystania działki nr b zgodnie z zamiarem inwestycyjnym. Nie budzi też wątpliwości Sądu, że wyznaczenie pasa gruntu pod drogę KDW2 na nieruchomości nr a ogranicza możliwość jej zagospodarowania w sposób zamierzony przez skarżących.

Wprowadzone przez Gminę ograniczenie prawa własności skarżących, jak już wcześniej wyjaśniono, wymagało szczegółowego uzasadnienia przyjętego rozwiązania planistycznego. Jednym z argumentów Gminy dotyczącym ustalonej zmiany przeznaczenia nieruchomości skarżących była konieczność zapewnienia obsługi komunikacyjnej wszystkich działek budowlanych, które znajdują się na obszarze oznaczonym w planie symbolami MN2.5 i MN2.6. Tymczasem z rysunku planu oraz wyjaśnień Gminy wynika, że sporna droga zapewnia dostęp tylko do działek skarżących i jeszcze jednej działki oznaczonej nr d. Skoro zatem droga KDW2 ma obsługiwać generalnie działki skarżących i przy uwzględnieniu, że nie są oni zainteresowani ani proponowanym przez Gminę podziałem działek w planie, ani wytyczeniem

przedmiotowej drogi, to argument organu o niezbędności wprowadzonego rozwiązania, tak dalece ingerującym w prawo własności, jest nieuzasadniony. Z powyższych względów nieuprawnione jest również twierdzenie Gminy, że wytycznie drogi przez działki skarżących podyktowane było potrzebą zabezpieczenia interesu wspólnoty, zwłaszcza gdy zważyć, że w poprzednio obowiązującym planie działka nr d miała zabezpieczony dostęp do drogi oznaczonej symbolem KD.

Za nieprzekonującą Sąd uznał też argumentację Gminy, że kierowała się zasadą zapewnienia drogi do planowanych pod zabudowę jednorodzinną działek po proponowanym ich podziale, skoro takich rozwiązań nie przewidziała w odniesieniu do projektowanych działek mających powstać na nieruchomości sąsiedniej, czyli nr c. Nie stanowi też wystarczającego zabezpieczania przed stwierdzeniem nadmierności dokonanej w planie ingerencji w prawa właścicielskie skarżących argument Gminy, że zaproponowany sposób obsługi działek poprzez drogę KDW2 jest racjonalny i oszczędny inwestycyjnie oraz służy realizacji zadań gminy z zakresu dróg publicznych. Dostrzec bowiem trzeba, że droga dojazdowa przewidziana w poprzednio obwiązującym planie miejscowym uchwalonym uchwałą Rady Gminy Tarnów Opolski z dnia 27 listopada 2003 r., Nr XII/75/03, oznaczona symbolem KD zapewniała dojazd do działek skarżących - przy niewielkim uszczupleniu ich powierzchni i miała status drogi publicznej. Poza tym dla drogi tej ustalono wymaganą i planowaną szerokość w liniach rozgraniczających - 10 m (§ 14 ust. 1 pkt 4 uchwały z dnia 27 listopada 2003 r.), a więc drogę o mniejszej niż obecnie szerokości. W zaskarżonej uchwale dokonano zatem nie tylko zmiany ustaleń co do szerokości drogi KDW2, ale przede wszystkim doszło do zmiany charakteru drogi z publicznej dojazdowej na wewnętrzną. Taka zmiana rodzi określone konsekwencje, ponieważ w świetle przepisów art. 1, art. 2 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470) droga wewnętrzna nie jest drogą publiczną. Dlatego zgodnie z treścią art. 6 pkt 1 w zw. z art. 112 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65), nieruchomości, na których zaprojektowano drogę KDW2 nie mogą podlegać wywłaszczeniu na cel publiczny. W praktyce oznacza to, że budowa drogi wewnętrznej nie będzie mogła być zrealizowania bez zgody właścicieli działki przeznaczonych na jej budowę, a w rozpoznawanej sprawie oczywiste jest, że skarżący nie zgadzają się na taki przebieg planowanej drogi wewnętrznej. Powyższe prowadzi do wniosku, że Gmina w zakresie zamierzonego celu zastosowała nieadekwatny środek i nie rozważyła innych alternatywnych wariantów wyznaczenia projektowanej drogi, w tym wskazywanych przez skarżących, a które to warianty po pierwsze nie stanowiłyby tak dużej ingerencji w prawo własności skarżących, a po drugie dawałyby gwarancję, że planowane rozwiązanie komunikacyjne będzie możliwie do realizacji. W tym miejscu warto podkreślić, że ustalanie przebiegu dróg wewnętrznych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinno być poprzedzone bardzo wnikliwą analizą stanu faktycznego i prawnego, aby do niezbędnego minimum ograniczać sytuacje, w których Gmina planuje tego typu drogi na gruntach prywatnych. Chodzi bowiem o to, aby w sposób realny zaspokoić usprawiedliwione potrzeby lokalnej społeczności w zakresie dostępu do drogi publicznej, zaś taką gwarancję daje jedynie niewątpliwe ustalenie, że realizacja drogi wewnętrznej nie napotka przeszkód niezależnych od gminy (np. spotka się z oporem właścicieli nieruchomości, na których jej

przebieg został przewidziany w miejscowym planie) i budowę takiej drogi będzie można przeprowadzić. W przeciwnym przypadku może dojść do sytuacji, w której mimo ograniczenia prawa własności poprzez ustalenie w planie miejscowym przebiegu drogi wewnętrznej przez grunt prywatny, nie dojdzie do realizacji zamierzonego w prawie miejscowym skutku w postaci budowy takiej drogi (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 1410/16, podobnie wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 680/18). W ocenie Sądu, o niedostatecznym rozważeniu przyjętej przez Gminę koncepcji urbanistycznej dotyczącej rozwiązań komunikacyjnych przyjętych na omawianym terenie świadczy również to, że proponowany podział na działki na terenie MN2.6 - jak wyjaśnił organ - przewidywał możliwość wymiany terenów działki nr b z działką nr c i utworzenia nowego, racjonalnego podziału na działki. Gmina nie uwzględniła natomiast aktualnych stosunków własnościowych panujących na gruncie, ponieważ pominęła okoliczność, że ww. działki stanowią przedmiot odrębnej własności. Warunkowanie zatem proponowanego w planie podziału działek i związanej z tym potrzeby wytyczenia spornej drogi od zdarzenia przyszłego i niepewnego w postaci ewentualnej wymiany terenów przez właścicieli działek nr b i c, nie świadczy z pewnością o racjonalności przyjętych przez Gminę rozwiązań planistycznych.

Ponadto Sąd nie zgodził się z Gminą, że skarżący nie przedstawili alternatywnego rozwiązania dla wytyczenia drogi wewnętrznej, ponieważ już w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, a następnie w skardze do tut. Sądu i skardze kasacyjnej wskazali na kilka możliwych koncepcji dotyczących zapewnienia obsługi komunikacyjnej ich nieruchomości. Co do zasady, istnieje też akcentowana przez skarżących możliwość ewentualnego skomunikowania wydzielonych działek przez wyznaczenie drogi koniecznej lub ustanowienie służebności na rzecz każdoczesnego właściciela nieruchomości władnącej. Takie rozwiązanie dopuszcza sam ustawodawca, stanowiąc w art. 2 pkt 14 ustawy, że przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej.

W konsekwencji powyższego uznać należało, że w rozpoznawanej sprawie uchwała w zaskarżonej części została podjęta w sposób dowolny, bez prawnego i faktycznego uzasadnienia. Gmina nie wykazała, że tak istotne ograniczenie prawa własności skarżących jest uzasadnione interesem publicznym w zakresie dostępu do drogi publicznej. Zdaniem Sądu, Gmina przekroczyła zatem przysługujące jej na mocy art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 u.p.z.p. władztwo planistyczne, ponieważ nie dowiodła, że potrzeby wspólnoty lokalnej przemawiają za takim przyjęciem kwestionowanego przeznaczenia działek skarżących. W ocenie Sądu, bez żadnych racjonalnych podstaw i bez zapewnienia ochrony prawa własności ograniczono skarżącym możliwość dysponowania nieruchomością wedle własnych zamierzeń. Natomiast wykazane naruszenie powyższych przepisów stanowi niewątpliwe istotne naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy.

Konstatując, stwierdzić przyjdzie, że ustalając w planie miejscowym przeznaczenie działek skarżących pod drogę wewnętrzną KDW2, Gmina nie uzasadniła w żadnej mierze niezbędności wprowadzenia omawianego rozwiązania komunikacyjnego. Również z przedłożonej przez organ dokumentacji oraz dodatkowych wyjaśnień nie wynika konieczność wprowadzenia

zakwestionowanego przez skarżących zapisu planu. Tym samym Gmina przekroczyła granice przysługującego jej władztwa planistycznego i w sposób dowolny ograniczyła przysługujące skarżącym prawo własności. W przekonaniu Sądu, dokonana przez organ ingerencja w sferę prawa własności skarżących nie pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych przez Gminę celów, dla osiągnięcia których wykluczono możliwość zabudowy działki nr b i ustanawiano określone ograniczenia w zakresie zagospodarowania działki nr a.

Natomiast nietrafne okazały się zarzuty skargi dotyczące naruszenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż uchwalanie planów miejscowych nie jest regulowane przepisami tej ustawy. Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego został określony w art. 1 i art. 2 tego aktu, z których wynika, że nie ma on zastosowania podczas uchwalania aktów prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy. Jedynie na podstawie szczególnego przepisu, mianowicie art. 24 ust. 1 u.p.z.p., dopuszczono odpowiednie stosowanie art. 106 k.p.a. do uzgodnień projektu studium oraz projektu miejscowego planu. Tym samym przepis ten potwierdza, że w pozostałym zakresie do uchwalania planu miejscowego nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (por. wyrok NSA z dnia 21 marca 2017., sygn. akt II OSK 1827/15).

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w punkcie 1 sentencji wyroku. Natomiast orzeczenie o kosztach, zawarte w pkt 2 sentencji wyroku, uzasadnia treść art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a. Na wysokość tych kosztów składa się uiszczony przez skarżących solidarnie wpis od skargi w wysokości 300 zł, wynagrodzenie pełnomocnika skarżących w kwocie 480 zł oraz opłata skarbowa od pełnomocnictw w łącznej wysokości 34 zł.

Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.