



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 kwietnia 2023 r.

Poz. 2697

WYROK NR II SA/WR 477/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 grudnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

asystent sędziego Sławomir Mirowski

po rozpoznaniu w dniu 8 grudnia 2022 r. na rozprawie w Wydziale II
sprawy ze skargi K.M.S.

na uchwałę Rady Gminy Głogów

z dnia 29 czerwca 2021 r., nr XXXVIII/297/2021

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w
części obrębu Ruszowice część 2

stwierdza nieważność części tekstowej zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego nr 2 do zaskarżonej uchwały w zakresie ustaleń dotyczących terenu oznaczonego symbolem „KDW.3” oraz nieprzekraczalnej linii zabudowy rozciągającej się wzdłuż terenu „KDW.3” w obrębie działki geodezyjnej nr 199/2 obręb Ruszowice.

Uzasadnienie

Rada Gminy Głogów podjęła uchwałę z 29 VI 2021r. (nr XXXVIII/297/2021) w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obrębu Ruszowice część 2 (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2021 r., poz. 3313) – dalej jako „MPZP”.

Mocą MPZP nieruchomość oznaczona jako działki ewidencyjne nr 199/1 i nr 199/2, (LE1G/00008744/4), stanowiącą współwłasność K.S. i J.S. w udziale po 1/2, przeznaczono w części centralnej działki nr 199/2 na cele drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem KDW.3, w pozostałej zaś części działki nr 199/2 na cele mieszkaniowe jednorodzinne – symbol MN.6.

Skargę na MPZP wniosła K.S. (dalej jako „skarżąca”), kwestionując jego postanowienia w zakresie dotyczącym terenu o funkcji KDW.3. W skardze wniesiono o stwierdzenie nieważności MPZP w kwestionowanej części zarzucając naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, tj.:

1) art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 140 kc, poprzez przekroczenie granic władztwa planistycznego i brak należytego uzasadnienia ograniczenia prawa własności skarżącej w zakresie zagospodarowania jej nieruchomości;

2) art. 1 ust. 2 pkt 7, 8 i 9, art. 6 ust. 1 i ust. 2 i art. 21 ust. 1 ustawy z 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r., poz. 741, ze zm.) – dalej „upzp” wyrażające się w przekroczeniu kompetencji wynikających z przedmiotowych przepisów, a co za tym idzie nieuzasadnionego ograniczenia prawa własności skarżącej.

W uzasadnieniu skargi podniesiono naruszenie prawa własności i ustanowienie na nieruchomości skarżącej drogi wewnętrznej KDW.3 służącej wyłącznie właścicielom nieruchomości sąsiedniej oznaczonej jako działka ewidencyjna nr 197. Przeprowadzenie przez środek nieruchomości skarżącej drogi wewnętrznej ogranicza możliwość optymalnego wykorzystania całej nieruchomości na cele zabudowy mieszkaniowej. Jednocześnie podkreślono, że taki stan rzeczy przekracza granice władztwa planistycznego i jest nieproporcjonalny do zamierzonego celu. Skarżąca podniosła, że nieruchomość sąsiednia oznaczona jako działka nr 197 posiada bezpośredni dostęp do drogi publicznej, tj. ul. Tęczowej. Nie było zatem podstaw do ograniczenia dotychczasowej możliwości zagospodarowania nieruchomości skarżącej na cele mieszkaniowe i wprowadzania w jej centralnej części terenu o funkcji drogi dającego podstawę do wywłaszczenia w przyszłości.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Głogów (dalej jako „rada gminy”) wniosła o oddalenie skargi. Wyjaśniła przy tym, że utworzenie w obrębie działki nr 199/2 terenu KDW.3 o funkcji drogi wewnętrznej było konieczne, albowiem sąsiednia działka nr 197 w części od strony ul. Tęczowej jest zabudowana prawie na całej szerokości. Dopuszczenie w MPZP możliwości zabudowy działki nr 197 od strony zaplecza wiązało się z koniecznością wskazania rozwiązań komunikacyjnych dla tej części działki. Wydzielono więc teren KDW.3 jako pośredni dostęp od strony ul. Błękitnej, poprzez nieruchomość należącą do skarżącej. Rada gminy podkreśliła przy tym, że sięgacz KDW.3 jest rozwiązaniem optymalnym, zgodnym z przepisami techniczno-budowlanymi dotyczącymi parametrów dróg. Jest to zarazem rozwiązanie, które w najmniejszym stopniu ingeruje w prawo własności, bowiem alternatywnym rozwiązaniem było zaplanowanie sięgaczy z obu stron na skrajach działki nr 199/2, co oznaczałoby zajęcie na cele drogowe większej części terenu, niż wynika to z ostatecznie przyjętego rozwiązania. W ocenie rady gminy MPZP w kwestionowanej części nie stanowi nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności. Skarżąca może sprzedać teren drogi wewnętrznej właścicielom nowych działek budowlanych wydzielonych z działki nr 197, jak również może użytkować swoją nieruchomość w dotychczasowy sposób. Zaznaczono, że przed uchwaleniem MPZP nieruchomość skarżącej w części obejmującej działkę nr 199/2 nie była przeznaczona na cele zabudowy mieszkaniowej, ale na cele ogrodów działkowych (symbol 3.RO). Dopiero kwestionowany MPZP umożliwił skarżącej zabudowę działki nr 199/2.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Na wstępie należy zaznaczyć, że kwestionowany skargą MPZP w zakresie dotyczącym terenu o funkcji drogi wewnętrznej KDW.3 narusza interes prawny skarżącej. Obejmuje on bowiem działkę nr 199/2, będącą integralną częścią, stanowiącej własność skarżącej w udziale 1/2, nieruchomości składającej się z działek nr 199/1 i nr 199/2, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr LE1G/00008744/4. Jak wynika z odpowiedzi na skargę w okresie bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie MPZP nieruchomość ta była objęta planem miejscowym, który w zakresie działki nr 199/2 przewidywał przeznaczenie na cele ogrodów działkowych (3RO). Tymczasem obowiązujący MPZP środkową część działki nr 199/2 przeznaczają na cele drogi wewnętrznej KDW.3, pozostałą zaś na cele mieszkaniowe jednorodzinne MN.6. Zmiana przeznaczenia nieruchomości w stosunku do funkcji obowiązującej przed wejściem w życie planu miejscowego może być postrzegana jako naruszenie interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875, ze zm.). Tym samym uznać należało, że skarżącej przysługiwała legitymacja procesowa do zaskarżenia MPZP w zakresie dotyczącym działki nr 199/2.

W rezultacie zarzuty skargi jako dopuszczalnej podlegały merytorycznemu rozpatrzeniu.

Jak wynika z art. 28 ust. 1 upzp, nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok NSA z 20 X 2011 r., II OSK 1593/11 – publ. CBOSA). Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok NSA z 11 IX 2008 r., II OSK 215/08 – publ. CBOSA).

Kontrola postanowień MPZP w tak rozumianym zakresie dała podstawy do stwierdzenia, że postanawiając o przeznaczeniu części działki nr 199/2 na cele drogi wewnętrznej KDW.3 naruszono granice władztwa planistycznego.

Nie ulega wątpliwości, że w świetle art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 upzp gmina w ramach wykonywania władztwa planistycznego uprawniona jest do jednostronnego rozstrzygnięcia o ustaleniu przeznaczenia terenów, rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego oraz określeniu sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów. Tego rodzaju kompetencja nie może być jednak realizowana w sposób dowolny. Przy wykonywaniu władztwa planistycznego gmina uwzględnić musi kryteria wymienione w art. 1 ust. 2, 3 i 4 upzp. Pośród ustawowych kryteriów wymienia się m.in. prawo własności, konieczność ważenia interesu publicznego i interesów prywatnych, czy wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury. Oczywiście największe kontrowersje w praktyce budzi zakres dopuszczalnej ingerencji prawodawcy lokalnego w prawo własności, które z jednej strony kształtowane jest przecież ustaleniami planu miejscowego (art. 6 upzp) z drugiej zaś podlega konstytucyjnej ochronie przed nadmiernym ograniczeniem (art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowane jest zasadne stanowisko, że wprowadzone w ramach planu miejscowego ograniczenia prawa własności muszą być „konieczne” ze względu na wartości wyżej cennie. 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. Konieczne jest takie „wyważenie” ww. interesów, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem (wyrok NSA z 1 VI 2017 r., II OSK 2478/15 – publ. CBOSA).

Powyższe dyrektywy mają pełne zastosowanie także do sytuacji wydzielenia w obrębie nieruchomości stanowiących własność prywatną terenów o funkcji drogi wewnętrznej. Również w takim przypadku ograniczenie musi być konieczne i pozostawać w odpowiedniej proporcji do celów, jakim ma służyć.

W judykaturze zaznacza się, 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, a 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 (wyrok NSA z 17 IV 2018 r., II OSK 1410/16 – publ. CBOSA).

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy tego rodzaju wnikliwej analizy nie przeprowadzono. W rezultacie rozwiązanie polegające na przeznaczeniu części działki nr 199/2 na cele drogi wewnętrznej nie może być postrzegane jako „konieczne” do realizacji celu publicznego, a zarazem realizujące postulat możliwie najmniejszej uciążliwości dla prawa własności prywatnej.

Przede wszystkim analiza MPZP jak i argumentacji podnoszonej przez strony wskazuje jednoznacznie, że droga KDW.3 w istocie służyć ma wyłącznie realizacji interesu indywidualnego a nie interesu publicznego. Stanowi ona bowiem rozwiązanie komunikacyjne służące zapewnieniu pośredniego dostępu do drogi publicznej (ul. Błękitnej) dla nieruchomości oznaczonej jako działka nr 197. Co więcej, jak trafnie podniesiono w skardze, nieruchomość ta ma już zapewniony bezpośredni dostęp do drogi publicznej, tj. do ul. Tęczowej. Trudno w takich warunkach uznać, by MPZP realizował w tym zakresie „cel publiczny” i to o charakterze „koniecznym”.

Zawarta w odpowiedzi na skargę argumentacja mająca na celu wykazanie zasadności przyjętego rozwiązania odwołuje się do zabudowy istniejącej na działce nr 197. Podniesiono bowiem, że działka ta w części frontowej od strony ul. Tęczowej jest zabudowana prawie na całej szerokości, co będzie utrudniać czy wręcz uniemożliwiać dostęp do drogi publicznej zabudowie mieszkaniowej, która powstałaby na zapleczu tej działki. W ocenie Sądu tego rodzaju motywacja nie może jednak uzasadniać wprowadzenia ograniczeń w obrębie należącej do skarżącej działki nr 199/2. Jest rzeczą właściciela działki nr 197 zapewnienie sobie takiego sposobu jej zabudowy i zagospodarowania, by optymalnie wykorzystać jej powierzchnię, istniejący dostęp do drogi i możliwość zabudowy, jaką daje MPZP. Jeśli więc aktualna zabudowa istniejąca na działce nr 197 uniemożliwia wykorzystanie jej pełnego potencjału w zakresie dopuszczanej mocą MPZP zabudowy, to jest to zagadnienie leżące w wyłącznej gestii właściciela tej działki, a nie w gestii organu władzy planistycznej, czy właścicieli nieruchomości sąsiednich. Nieporozumieniem jest więc podnoszenie przez radę gminy tego rodzaju argumentów dla uzasadnienia wprowadzenia ograniczeń w możliwości zabudowy nieruchomości skarżącej celem wydzielenia drogi.

Przyjęte w MPZP rozwiązanie komunikacyjne polegające na wydzieleniu drogi wewnętrznej KDW.3 nie może zostać zaakceptowane także z innego powodu. Z lektury MPZP oraz odpowiedzi na skargę wynika, że intencją rady gminy było wprowadzenie rozwiązania komunikacyjnego o charakterze fakultatywnym, którego realizacja zależna będzie wyłącznie od woli skarżącej jako właścicielki działki nr 199/2. Terenu KDW.3 nie przeznaczono bowiem na cele publiczne, co potwierdza § 7 pkt 1 MPZP. Skoro jednak tak, to wystarczającym instrumentem w tym zakresie byłoby ograniczenie się do rozwiązania przyjętego w § 12 pkt 1 lit.c MPZP. Mocą powołanego przepisu dopuszczano na terenach od MN.1 do MN.9 (a więc i na terenie MN.6) realizację komunikacji rozumianej jako niewydzielone drogi wewnętrzne, lokalizowane zgodnie z odrębnymi przepisami. Takie rozwiązanie pozwala skarżącej jako właścicielce nieruchomości zdecydować o konkretnym przebiegu ewentualnej drogi wewnętrznej i uniknąć kolizji z jej własnymi planami inwestycyjnymi. Tymczasem kwestionowane skargą rozwiązanie, polegające na wydzieleniu w obrębie nieruchomości skarżącej konkretnego terenu drogi wewnętrznej KDW.3 wyłącza bezwzględnie możliwość zabudowy tej części działki z uwagi na cele drogowe ale zarazem nie obliguje do urządzenia w tym miejscu drogi. Z perspektywy przyjętych przez prawodawcę lokalnego celów skarżąca nie musi więc na wskazanej części nieruchomości utworzyć drogi, ale zarazem nie może jej zabudować. Stanowi to typowy przykład ograniczenia prawa własności w stopniu nieproporcjonalnym do celu, jaki prawodawca lokalny chciał osiągnąć. Jeśli bowiem

nie było intencją rady gminy obligatoryjne utworzenie drogi w obrębie nieruchomości skarżącej, to zbyt daleko idące było zastosowanie rozwiązania legislacyjnego wyłączającego możliwość zabudowy tej części nieruchomości.

Jak wynika z art. 1 ust. 3 upzp, ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.

Kwestionowany skargą MPZP w zakresie dotyczącym terenu o funkcji KDW.3 narusza wyżej wskazany przepis, bowiem stanowi konsekwencję braku właściwego wyważenia wskazanych interesów, prowadząc w rezultacie do nadmiernego ograniczenia własności nieruchomości oznaczonej jako działka nr 199/2, niemającego uzasadnienia w kontekście celu, jakiemu miało ono służyć. W konsekwencji naruszono więc granice władztwa planistycznego.

Tym samym Sąd zobligowany był stwierdzić nieważność MPZP w części dotyczącej terenu o symbolu KDW.3 na zasadzie art. 147 § 1 ppsa w zw. z art. 28 ust. 1 upzp.