



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 31 października 2022 r.

Poz. 5115

Sygn. akt II SA/Lu 204/22



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 czerwca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk
Sędziowie: WSA Grzegorz Grymuza (sprawozdawca)
Asesor sądowy Marcin Małek

Protokolant: referent Agnieszka Komajda

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 maja 2022 r.

sprawy ze skargi A. G.

na uchwałę Rady Miasta Lubartów

z dnia 10 czerwca 2021 r. nr XXXI/219/2021

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- I. stwierdza nieważność uchwały nr XXXI/219/2021 Rady Miasta Lubartów z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubartów w § 3 pkt 29 oraz rysunku planu w części dotyczącej drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 511KDw na działce oznaczonej w ewidencji gruntów numerem 300, Obręb Łąkowa, Miasto Lubartów;
- II. oddala skargę w pozostałej części;
- III. zasądza od Rady Miasta Lubartów na rzecz A. G. kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem

Sygn. akt II SA/Lu 204/22**Uzasadnienie**

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga A. G. (dalej także jako: „strona” lub "skarżąca") na uchwałę nr XXXI/219/2021 Rady Miasta Lubartów z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubartów.

W skardze uchwale zarzucono naruszenie:

1. art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 23 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak należytego uwzględnienia w planie prawa własności przysługującego skarżącej;

2. art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez sprzeczne z zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności skarżącej

Wskazując na takie zarzuty wniesiono o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części zatwierdzającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 300 w Mieście Lubartów (obręb Łąkowa), z uwagi na jej niezgodność z przepisami prawa oraz o zasądzenie od organu na rzecz skarżącej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm prawem przepisanych.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że zaskarżona uchwała dotyczy uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będącego aktem prawa miejscowego, a zatem stanowi akt z zakresu administracji publicznej. Nie powinno budzić zastrzeżeń istnienie przesłanki naruszenia interesu prawnego skarżącej zaskarżonym aktem. Bezsporne bowiem jest, że skarżąca jest właścicielem działki nr 300 w Lubartowie (obręb Łąkowa), która to nieruchomości została objęta ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym znaczeniu, że zostały wyznaczone na tej nieruchomości m.in. granice spornej drogi wewnętrznej nr 511 KDw, wprowadzając w tym zakresie istotne ograniczenia w jej zabudowie. Oczywistym zatem jest, że ustalenia dotyczące przedmiotowej działki naruszają interes prawny skarżącej, pozbawiając lub ograniczając możliwość zagospodarowania tego terenu, co niewątpliwie narusza interes prawny skarżącej w rozumieniu art. 101 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym, uprawniając ją do wniesienia skargi do sądu.

W ocenie skarżącej uchwała Rady Miasta Lubartów z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubartów w części odnoszącej się do fragmentu działki skarżącej dotknięta jest istotnym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia jej nieważności w tej części.

Skarżąca, odwołując się do przepisów art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, podniosła, że rada gminy w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego może zmienić lub ustalić w planie miejscowym przeznaczenie określonych obszarów w tym wytyczać nowe ciągi komunikacyjne, jednakże tylko w sytuacji, gdy jest to niezbędne i konieczne. W sprawie przedmiotowej ustanowienie drogi wewnętrznej na działce skarżącej nie jest potrzebne, bowiem, jak wynika z dokumentacji geodezyjnej i map będących załącznikami do planu, działka nr 300 ma bezpośredni dostęp do drogi publicznej, a nadto sąsiednie działki (które, co warto podkreślić nie są objęte zmianą planu) również mają zapewniony dostęp do dróg publicznych. Z załącznika graficznego do uchwały w sprawie przedmiotowego planu miejscowego (załącznik nr 15) jednoznacznie wynika, że na części działki nr 300 (stanowiącej własność skarżącej) zaprojektowana została droga wewnętrzna oznaczona na rysunku planu symbolem 511 KDw. Pozostała część działki znajduje się na obszarze oznaczonym w planie miejscowym symbolem 510MN(U) (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem zabudowy usługowej). Zgodnie z opisem oznaczeń użytych na rysunku planu symbol KDw oznacza teren dróg wewnętrznych. Działka skarżącej położona na terenie 510MN(U) przylega bowiem bezpośrednio do drogi publicznej oznaczonej w planie symbolem jako ulica dojazdowa. Sporna droga wewnątrz nie ma sensu istnienia bowiem nie prowadzi do terenów objętych zmianą planu miejscowego, zapewniając im właściwą obsługę komunikacyjną i z tego względu sporny teren nigdy nie będzie pełnił przewidzianej funkcji drogi wewnętrznej.

Oczywistym zatem jest, że fragment działki objęty terenem 511 KDw oraz ustaloną w związku z jego wprowadzeniem nieprzekraczalną linią zabudowy jest w istocie wyłączony z możliwości zabudowy. Możliwości zagospodarowania działki nr 300 zostały zatem istotnie ograniczone bez żadnego uzasadnienia faktycznego i prawnego.

Powyższe w ocenie strony skarżącej świadczy o naruszeniu art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym o poprzez brak należytego uwzględnienia w planie prawa własności przysługującego skarżącej oraz art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez sprzeczne z zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności skarżącej. Tym samym zasadny jest zarzut naruszenia granic przysługującego gminie władztwa planistycznego. Uchybienia te stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powodują nieważność zaskarżonej uchwały w tej części (art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 23 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Zdaniem skarżącej uchwała nie spełnia wymaganych prawem kryteriów. W dokumentacji planistycznej brakuje jakiegokolwiek uzasadnienia dla rozwiązań planistycznych przyjętych dla obszaru oznaczonego symbolem 511 KDw na działce nr 300. Odnosi się raczej wrażenie, że jakieś nieformalne i pozaprawne przyczyny kierowały działaniami urzędników w niniejszym zakresie. Z oglądu mapy wynika, że obszar objęty symbolem 511 KDw miały stanowić dojazd do działki nr 299, która nie jest objęta zmianą planu i ma już zapewniony dojazd od ulicy Piaskowej. Rada Miasta Lubartów czyni zatem właścicielom działki nr 299 zbędne udogodnienie kosztem prawa własności skarżącej. Wyznaczona droga wewnątrz nie łączy drogi publicznej z jakimkolwiek terenem objętym zmianą planu pozbawionym dostępu do drogi publicznej. Umieszczenie drogi wewnętrznej na przedmiotowym obszarze było zupełnie bezzasadne, bezcelowe i nielogiczne, co jest nie do pogodzenia z przywołaną wyżej argumentacją, że rozwiązania powodujące daleko idące ograniczenie własności prywatnej, muszą być traktowane jako rozwiązania wyjątkowe. Innymi słowy wydzielenie z działki podmiotu prywatnego terenu przeznaczonego pod drogę wewnętrzną może być stosowane tylko w sytuacjach, gdy w inny sposób nie jest możliwe zapewnienie dostępu danej działki do drogi publicznej, która to sytuacja w przedmiotowej sprawie nie miała miejsca. Rada Miasta Lubartów nie podaje racjonalnego uzasadnienia dla ograniczenia własności skarżącej poprzez przeznaczenie części obszaru jej działki nr 300 pod dojazdową drogę wewnętrzną. Ograniczenia prawa własności, każdorazowego właściciela tej działki nie są zatem niezbędne dla realizacji celu publicznego czy ochrony uzasadnionych interesów innych osób. Wobec powyższego, przyjęte przez Radę Gminy rozwiązania w zakresie obszaru 511Kdw na działce nr 300 należy uznać za arbitralne, naruszające zasadę ochrony własności i zasadę proporcjonalności, pozbawiające w nieuzasadniony sposób skarżącą prawa do zagospodarowania terenu (w granicach określonych ustawą), a zatem przyjęte z naruszeniem granic przysługującego gminie władztwa planistycznego.

W odpowiedzi na skargę reprezentujący Radę Miasta Lubartów – Burmistrz Miasta Lubartów wniósł o oddalenie skargi w całości.

Jak wskazano w odpowiedzi na skargę przyjęte rozwiązania w Uchwale Nr XXXI/219/2021 Rady Miasta Lubartów z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubartów, wyznaczające na działce ewidencyjnej nr 300 (Obręb Łąkowa) przeznaczenie i zasady jej zagospodarowania, pod: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług oznaczony symbolem 510MNCU) oraz teren drogi wewnętrznej 511KDw, podlegały dwukrotnemu wyłożeniu do wglądu publicznego, w terminach: od 15 czerwca 2020 r. do 6 lipca 2020 r. (I wyłożenie), od 29 października 2020 r. do 20 listopada 2020 r. (II wyłożenie), wyznaczając terminy składania uwag do dnia: 21 lipca 2020 r. (I wyłożenie), 6 grudnia 2020 r. (II wyłożenie). W trakcie ww. konsultacji społecznych, organ sporządzający zorganizował dyskusje publiczne nad przyjętymi w projekcie zmiany planu rozwiązaniami wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, przeprowadzone w dniach: 3 lipca 2020 r. (I wyłożenie), 20 listopada 2020 r. (II wyłożenie). Oprócz tego, każdorazowo zostały zamieszczone na stronie internetowej Urzędu Miasta Lubartów, dokumenty: tekst i rysunki projektu zmiany planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (podlegające wyłożeniu do publicznego wglądu).

Działania te miały na celu zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych oraz zapewnienie jak najszerszego udziału społeczeństwa w pracach nad miejscowym planem, umożliwiając podnoszone przez stronę skarżącą: ["...1 .. właściwe wyważenie interesu publicznego i interesów prywatnych, tak aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym stopniu naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem". Organ sporządzający projekt zmiany planu umożliwił wszystkim zainteresowanym (w tym stronie skarżącej) możliwość zapoznania się z projektowanymi dokumentami (także za pomocą środków komunikacji elektronicznej), i wyrażenia ewentualnych uwag do przyjętych rozwiązań.

Jednakże, jak wynika z dokumentacji prac planistycznych (prowadzonej przez organ sporządzający), strona skarżąca nie skorzystała z przysługujących jej praw, o czym świadczy fakt, że nie wyraziła w określonych ww. terminach wyłożeń do wglądu publicznego stosownych uwag do projektu zmiany m.p.z.p.

Następnie tryb i zakres sporządzenia ww. zmiany planu miejscowego podlegał sprawdzeniu przez właściwy organ nadzoru urbanistycznego Wojewody Lubelskiego, poprzez dokonanie oceny podjętej uchwały w zakresie zgodności z prawem. W efekcie wykonanych czynności, zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubartów została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego poz. 3043 z dnia 07.07.2021 r.

W dalszej części odpowiedzi na skargę podkreślono, że dostęp do drogi publicznej musi być zapewniony do działki budowlanej, jako bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności, co wynika z definicji prawnych: „działki budowlanej” oraz „dostępu do drogi publicznej” zawartych w art. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Istniejąca obsługa komunikacyjna dla działek nr: 298 i 299 od strony południowej, od ulicy Piaskowej, ma charakter tymczasowy, gdyż odbywa się po części nieruchomości przewidzianej w obowiązującym m.p.z.p. (Uchwała nr XLIII/321/06 Rady Miasta Lubartów z dnia 9 października 2006 r.) pod obszar usług publicznych (o symbolu 220UP). Usankcjonowanie istniejącego stanu rzeczy uniemożliwia racjonalne zagospodarowanie terenu 220UP.

W świetle powyższych stwierdzeń, wyznaczenie na działce ewidencyjnej nr 300 (Obręb Łąkowa) przeznaczenia pod: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług oznaczony symbolem 510MN(U) oraz teren drogi wewnętrznej 511KDw o szerokości 5 m nie narusza istoty wolności i praw jego właściciela. Wręcz przeciwnie, w sposób przemyślany i efektywny ekonomicznie zapewnia najkrótszą możliwą dostępność do drogi publicznej dla działek budowlanych, spełniając jednocześnie wymogi dojścia i dojazdu do działek budowlanych, określone w §14 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. , poz. 1065). Reasumując, wytyczony nowy ciąg komunikacyjny jest niezbędny i konieczny do zapewnienia prawidłowej dostępności do drogi publicznej dla działek nr: 298 i 299, które stanowią działki budowlane z określonym przeznaczeniem pod obszar mieszkaniowy o symbolu 219MN, w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (Uchwała nr XLIII/321/06 Rady Miasta Lubartów z dnia 9 października 2006 r.).

W odniesieniu do ww. nieruchomości (dz. nr. 298, 299) położonych w sąsiedztwie dz. nr 300, które nie mają obecnie zapewnionego prawidłowego dostępu do drogi publicznej, przedmiotowa droga wewnętrzna będzie posiadała swoją dalszą kontynuację, co umożliwi podjęta Uchwała Nr XXXVII/272/2021 Rady Miasta Lubartów z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubartów.

Z uwagi na powyższe, zdaniem organu, niezasadne i bezpodstawne jest twierdzenie przez stronę skarżącą, że ustalenia dokumentu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubartów nie uwzględniają w należyty sposób prawa własności, cyt.: [...] „, pozbawiając w nieuzasadniony sposób skarżącą prawa do zagospodarowania terenu”. Przeprowadzone analizy potrzeb inwestycyjnych, w tym właścicieli nieruchomości, były oparte na właściwym wyważeniu interesu publicznego i interesów prywatnych, tak aby w racjonalny sposób zabezpieczyć prawidłowe funkcjonowanie wyznaczonych terenów, przy jak najmniejszej ingerencji w prawa właścicieli nieruchomości objętych planem, co zostało stwierdzone w uzasadnieniu do skarżonej Uchwały Nr XXXI/219/2021 Rady Miasta Lubartów z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubartów.

Rozpoznając sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie, choć jedynie w części.

W myśl art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. - dalej jako "p.p.s.a.") sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 1 pkt 5 p.p.s.a.). Stosownie do art. 147 § 1 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.

Zgodnie z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm. - dalej jako: "u.s.g.") każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałą lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Powyższy przepis nie wprowadza ograniczenia terminem prawa strony do zaskarżenia uchwały organu gminy do sądu administracyjnego. W przypadku aktów prawa miejscowego, do których zaliczyć należy także uchwały w przedmiocie uchwalenia i zmiany planu miejscowego. Ograniczenie takie nie wynika również z art. 94 ustawy o samorządzie gminnym.

Z przepisu art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm. - dalej jako: "u.p.z.p.") wynika, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że A. G., jako właściciel nieruchomości - działki oznaczonej w ewidencji gruntów nr 300 położonej w Lubartowie, Obręb Łąkowa - objętej ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zmienianego kwestionowaną uchwałą XXXI/219/2021 Rady Miasta Lubartów z dnia 10 czerwca 2021 r., posiada interes prawny w zaskarżeniu uchwały.

Prawa do żądania stwierdzenia nieważności uchwały nie pozbawia jej także podnoszona przez organ okoliczność dotycząca poddania uchwały kontroli organu nadzoru urbanistycznego - Wojewody Lubelskiego.

Brak stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy w trybie art. 91 ust. 1 u.s.g. nie wyłącza dopuszczalności wniesienia skargi na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., ani też w żaden sposób nie wpływa na ocenę zgodności z prawem zaskarżanej uchwały organu gminy.

Również fakt niezgłoszenia przez skarżącą uwag w toku trwającej procedury planistycznej nie wyłącza uprawnienia strony do wniesienia skargi na uchwałę do sądu administracyjnego.

Naruszenie przez uchwałę interesu prawnego skarżącej uzasadnia jedynie legitymację skargową, co stanowi warunek konieczny do rozpoznania skargi przez sąd. Nie oznacza natomiast, że tym samym naruszone zostało również prawo przedmiotowe, a to dopiero implikuje stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd administracyjny.

Uwzględnienie skargi i stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu wymaga kumulatywnego spełnienia obu warunków, czyli zarówno naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącej, jak i naruszenia prawa przedmiotowego.

Warunkiem uwzględnienia skargi jest sprzeczność uchwały z prawem.

Jak wskazano już wyżej podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Z przedstawionych wraz z odpowiedzią na skargę akt administracyjnych nie wynika, by przy uchwaleniu kwestionowanej uchwały doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu.

Naruszeń w tym zakresie nie wykazano także we wniesionej skardze.

Z tych też względów w sprawie należało przyjąć, że przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały nie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu.

Inaczej, choć jedynie w części, ocenić należy natomiast kwestię naruszenia zasad sporządzania planu.

W skardze zaskarżając uchwałę nr XXXI/219/2021 Rady Miasta Lubartów z dnia 10 czerwca 2021 r. wniesiono o stwierdzenie jej nieważności w części zatwierdzającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 300 w Mieście Lubartów (obwód Łąkowa).

Powyższe wskazywałoby, że uchwałą zaskarżono zmianę planu miejscowego w zakresie dotyczącym działki oznaczonej w ewidencji gruntów numerem 300, Obręb Łąkowa, Miasto Lubartów. Powyższe oznaczałoby, że

skarżąca kwestionuje całość ustaleń planu odnoszących się do przeznaczenia tej nieruchomości pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług (symbol 510MN(U)) oraz drogę wewnętrzną (symbol 511KDW), przy czym jedyne skonkretyzowane zarzuty skargi dotyczą wyłącznie zagadnienia przeznaczenia części działki nr 300 pod drogę wewnętrzną oznaczoną symbolem 511KDW.

W skardze nie zarzucono organowi naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, a zawarte w niej zarzuty dotyczyły naruszenia przez Radę Miasta granic przysługującego gminie władztwa planistycznego.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy.

Niewątpliwie więc to gmina posiada kompetencję do samodzielnego i zgodnego z jej interesami kształtowania polityki przestrzennej, w tym ustalania przeznaczenia poszczególnych terenów, rozmieszczania inwestycji celu publicznego czy określania sposobów zagospodarowania i warunków zagospodarowania terenów położonych na jej obszarze. W ramach tych uprawnień gmina posiada także możliwość ingerencji w prawo własności podmiotów prywatnych.

Zasada ta ma niewątpliwie pierwszeństwo przy dokonywaniu kontroli sądowej aktów prawa miejscowego w postaci planów miejscowych, co oznacza, że u podstaw stwierdzenia nieważności tego typu aktów mogą leżeć tylko istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Przysługujące gminie władztwo planistyczne nie ma natomiast charakteru absolutnego i niczym nieograniczonego.

Jak trafnie wskazuje się w orzecznictwie przyznanie gminie władztwa planistycznego nie może oznaczać podejmowania działań arbitralnych. Gminie przysługuje władztwo planistyczne, lecz z uprawnienia tego nie może korzystać w sposób dowolny. Władztwo to nie może być traktowane jako nieumotywowana ingerencja gminy w prawa właścicielskie. Ingerencja ta jest możliwa, ale musi też uwzględniać proporcjonalnie wyważony interes publiczny z uprawnieniami właścicielskimi.

Ingerencja w prawo własności podmiotów prywatnych powinna być dokonywana z zachowaniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wymóg proporcjonalności, zwany także zakazem nadmiernej ingerencji, oznacza konieczność zachowania proporcji pomiędzy ograniczeniem danego konstytucyjnego prawa lub wolności (czyli nałożonymi na jednostkę obciążeniami), a zamierzonym celem (pozytywnym efektem) danej regulacji prawnej. Wymóg proporcjonalności oznacza konieczność wyważania dwóch dóbr (wartości), których pełna realizacja jest niemożliwa (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 2439/20).

Odnosząc powyższe wywody teoretyczne do okoliczności faktycznych sprawy stwierdzić należy, że organ nie dochował tak rozumianej zasady proporcjonalności oraz przekroczył granice przysługującego mu władztwa planistycznego w zakresie, w jakim część działki nr 300 przeznaczył pod drogę wewnętrzną oznaczoną symbolem 511KDW.

Skarżąca żądając stwierdzenia nieważności uchwały podnosiła m.in., że należąca do niej działka nr 300 ma bezpośredni dostęp do drogi publicznej, a sporna droga wewnętrzna nie ma sensu istnienia bowiem nie prowadzi do terenów objętych zmianą planu miejscowego.

Co do zasady z zarzutami takimi nie można się zgodzić.

Po pierwsze przy planowaniu systemu dróg na przedmiotowym obszarze istotne jest nie tylko zapewnienie dostępu do drogi publicznej dla nieruchomości skarżącej (działki nr 300), ale również konieczne jest spowodowanie, by dostęp taki miały również i inne działki położone na tym terenie.

Po drugie za nieprzekonywujące uznać należy także zarzuty skarżącej dotyczące tego, że sporna droga wewnętrzna 511KDW nie prowadzi do terenów objętych zmianą planu miejscowego z tego podstawowego względu, że zmiana planu miejscowego dokonana zaskarżoną uchwałą miała charakter zmiany częściowej i dotyczyła tylko niektórych nieruchomości usytuowanych na tym obszarze.

Skoro uchwalana zmiana planu miejscowego miała charakter częściowy i dotyczyła tylko części nieruchomości usytuowanych na tym obszarze to obowiązkiem lokalnego prawodawcy było uwzględnienie

przy uchwalaniu zmiany planu miejscowego nie tylko interesów właścicieli nieruchomości objętych zmianą planu, ale także i tych nieruchomości, które choć nie objęte zmianą planu, zlokalizowane są na tym obszarze.

Zauważyć należy natomiast, że w sytuacji, gdy planem miejscowym ma być objęta jedynie część obszaru gminy to obszar ten należy wyodrębnić tak, by stanowił on pewną całość urbanistyczną lub przestrzenną.

Sporną uchwałą objęto szereg terenów położonych w różnych miejscach Lubartowa, przy czym nie zawsze, tak jak w przypadku przedmiotowego terenu przedstawionego na załączniku nr 1.15, był to teren stanowiący określoną całość przestrzenną.

Taki sposób procedowania nie jest co do zasady prawidłowy albowiem utrudnia on całościowe i kompleksowe ukształtowanie przeznaczenia oraz sposobu zagospodarowania i korzystania z danego terenu, czego dowodzą kwestie związane z koniecznością zapewnienia obsługi komunikacyjnej działkom nr 298 i 299.

Generalnie, jak już wskazano powyżej, należy stwierdzić, że organ nie dochował zasady proporcjonalności oraz przekroczył granice przysługującego mu władztwa planistycznego w zakresie, w jakim część działki nr 300 przeznaczył pod drogę wewnętrzną oznaczoną symbolem 511KDw.

Analiza załącznika nr 1.15 do uchwały wskazuje, że na terenie położonym na północny-wschód od ul. Łąkowej przewidziano system dróg publicznych: ulic dojazdowych oznaczonych symbolami KDD.

W system ten nie wpisuje się sporna droga albowiem nie ma ona charakteru drogi publicznej - ulicy dojazdowej (KDD), lecz charakter drogi wewnętrznej (KDw).

Zwrócić należy także uwagę, że sporna droga wewnętrzna jest jedyną drogą wewnętrzną przewidzianą na tym terenie. Oprócz bowiem drogi 511KDw na tym obszarze żadnego innego terenu nie przeznaczono pod drogi wewnętrzne.

Sporna droga nie stanowi więc elementu tworzonego na tym obszarze systemu dróg publicznych: ulic dojazdowych (KDD), lecz stanowi rozwiązanie o charakterze epizodycznym.

Budzi to istotne wątpliwości co do celowości i racjonalności takiego rozwiązania.

Przede wszystkim jednak za nieprzekonywujące należy uznać wyjaśnienia organu dotyczące niemożności zapewnienia obsługi komunikacyjnej działek nr 298 i 299 w inny sposób, w szczególności zaś od strony ulicy Piaskowej.

Organ w kwestii tej wskazał, że Istniejąca obsługa komunikacyjna dla działek nr: 298 i 299 od strony południowej, od ulicy Piaskowej, ma charakter tymczasowy, gdyż odbywa się po części nieruchomości przewidzianej w obowiązującym m.p.z.p. (Uchwała nr XLIII/321/06 Rady Miasta Lubartów z dnia 9 października 2006 r.) pod obszar usług publicznych (o symbolu 220UP). Usankcjonowanie istniejącego stanu rzeczy uniemożliwia racjonalne zagospodarowanie terenu 220UP.

Ze stanowiskiem takim nie można się zgodzić.

Po pierwsze samo to, że w dotychczas obowiązującym planie miejscowym dany obszar przeznaczony jest pod usługi publiczne (UP) nie wyklucza w żaden sposób tego, by część takiego obszaru przeznaczyć pod drogę dojazdową lub drogę wewnętrzną.

W ramach zmiany planu miejscowego organ uchwałodawczy gminy może także zmienić przeznaczenie części terenu usług publicznych (UP) w tereny dróg dojazdowych lub dróg wewnętrznych.

Nie można także zgodzić się ze stwierdzeniem organu, że usankcjonowanie istniejącego stanu rzeczy, a więc faktycznie istniejącej już w terenie drogi, która zapewnia dojazd do zabudowanej działki nr 299, uniemożliwi racjonalne zagospodarowanie terenu 220UP.

Z danych zawartych w geoportalu wynika, że teren oznaczony symbolem 220UP zlokalizowany jest na działce nr 316/1, której powierzchnia wynosi aż 6,7 ha. Oczywiście nie cała działka nr 316/1 przeznaczona została pod usługi publicznej albowiem w większości są to obszary ogrodów działkowych (ZD).

Już jednak porównanie wzrokowe terenu 220UP do wielkości działki nr 300 wskazuje, że obszar 220UP jest co najmniej czterokrotnie większy od powierzchni działki nr 300 (mapa - k.60 akt sądowych).

Niewątpliwie więc nawet wyznaczenie dłuższej drogi dojazdowej lub wewnętrznej po terenie 220UP byłoby - ze względu na stosunkowo dużą powierzchnię tego terenu - mniej dotkliwe niż wyznaczenie drogi wewnętrznej po działce nr 300, której powierzchnia wynosi jedynie 0,147 ha (wg danych z geoportalu).

Nie można przy tym uznać, że wyznaczenie drogi po terenie 220UP uniemożliwiłoby racjonalne zagospodarowanie tego terenu albowiem ewentualną drogę dojazdową do działek nr 298 i 299 możnaby przeprowadzić po zachodniej krawędzi terenu 220UP lub nawet jedynie w części po terenie 220UP i w części po przylegającym do niego terenie 219 MN (mapa - k.60 akt sądowych).

W sprawie organ zaniechał dokonania tego rodzaju ocen, co oznacza, że tym samym nie rozważył czy dokonana ingerencja w prawo własności właściciela działki nr 300 poprzez przeznaczenie części terenu tej nieruchomości pod drogę wewnętrzną 511KDw nie jest nadmierna z uwagi na to, że dojazd do działek nr 298 i 299 można w sposób racjonalny i z mniejszym obciążeniem zapewnić w inny sposób.

Z danych podanych przez pełnomocnika organu wynika, że obszar działki nr 300 przeznaczony pod drogę wewnętrzną 511KDw wynosi ok. 105 m² (k.62 akt sądowych).

Uwagi organu uszło jednakże, że część obszaru działki nr 300 przeznaczona została w planie miejscowym nie tylko pod drogę wewnętrzną 511KDw, ale również pod ulicę dojazdową przebiegającą z zachodniej strony działki nr 300.

Z załącznika nr 1.15 do uchwały oraz rysunku planu miejscowego uchwalonego uchwałą nr XLIII/321/06 z dnia 9 października 2006 r. (k.60 akt sądowych) wynika, że część obszaru działki nr 300 przeznaczona została już wcześniej pod drogę dojazdową oznaczoną symbolem 0117KDD. Analiza tych dokumentów wskazuje, że obszar działki nr 300 przeznaczony pod drogę dojazdową 0117KDD to obszar wielkości w przybliżeniu 50 m x 5 m, a więc obszar o powierzchni ok. 250 m².

Powyższe oznaczałoby, że ze stosunkowo niedużej działki nr 300 o powierzchni 0,147 ha pod drogę dojazdową i drogę wewnętrzną przeznaczono obszary o powierzchni ok. 350 m².

Powyższe wskazywałoby na nadmierną ingerencję w prawa właściciela działki nr 300 i brak wyważenia interesu publicznego z interesem prywatnym - uprawnieniami właścicielskimi.

Co więcej tego rodzaju sytuacja, w której grunty tej samej działki przeznaczane są w planie miejscowym zarówno pod tereny tworzonych na tym obszarze dróg publicznych dojazdowych, jak i dróg wewnętrznych, oznaczałaby, że w istocie wszystkie te cele realizowane są przez organ gminy kosztem tego samego właściciela nieruchomości, co również należy oceniać w kategoriach naruszenia wymogu proporcjonalności.

Organ przy projektowaniu dostępu do działek nr 298 i 299 powinien większą uwagę zwrócić na to, że faktycznie, na gruncie, istnieje już droga, która zapewnia obsługę komunikacyjną tych nieruchomości. Oczywiście odpowiedni dostęp do drogi publicznej to dostęp w sensie prawnym, jednakże w sprawie organ nie wykazał czy właściciele działek nr 298 i 299 nie posiadają tak zapewnionego dostępu do drogi publicznej. Dostęp do drogi publicznej może mieć charakter pośredni, a więc być dostępem za pośrednictwem drogi wewnętrznej lub poprzez ustanowienie odpowiedniej służebności. W sprawie organ nie zbadał czy i jaki tytuł prawny posiadają właściciele działek nr 298 i 299 w stosunku do istniejącej na gruncie drogi. Wreszcie zauważyć należy, że to na właścicielu nieruchomości dokonującym zabudowy spoczywa obowiązek zapewnienia sobie odpowiedniego dostępu do drogi publicznej.

Tego rodzaju okoliczności są okolicznościami przemawiającymi za tym, że obsługa komunikacyjna działek nr 298 i 299 powinna być zapewniona po już istniejącej na gruncie drodze. Okoliczności te zostały całkowicie pominięte przez organ przy uchwalaniu zmiany planu miejscowego w zakresie dotyczącym ustanowienia drogi wewnętrznej 511KDw na działce nr 300.

Tego rodzaju rozwiązania w żaden sposób nie wyklucza to, że w dotychczas obowiązującym planie miejscowym przedmiotowy obszar przeznaczony jest pod usługi publiczne (UP). Przeszkoda taka nie ma bowiem charakteru trwałego i można ją usunąć w drodze zmiany planu miejscowego, a więc dokładanie w taki sam sposób, w jaki część działki nr 300 przeznaczono pod drogę wewnętrzną 511KDw.

W sprawie organ uchwalając zmianę planu miejscowego w zakresie dotyczącym drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 511KDw na obszarze działki nr 300 zaniechał rozważenia przedstawionych wyżej okoliczności, co oznacza, że tym samym zaniechał wyważenia interesu publicznego z uprawnieniami właścicielskimi.

Taką nieuzasadnioną i nadmierną ingerencję w sferę prawa własności właściciela działki nr 300 uznać należy za naruszającą zasadę proporcjonalności nadużycie władztwa planistycznego.

Z tych też względów Sąd stwierdził nieważność uchwały nr XXXI/219/2021 Rady Miasta Lubartów z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubartów w § 3 pkt 29 oraz rysunku planu w części dotyczącej drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 511KDW na działce oznaczonej w ewidencji gruntów numerem 300, Obręb Łąkowa, Miasto Lubartów.

Rozstrzygnięcie w tej części dotyczyło zatem stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym spornej drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 511KDW na obszarze działki nr 300.

Jednocześnie, jak już wyżej wskazano, choć strona skarżąca skonkretyzowane zarzuty zgłaszała jedynie co do kwestii przeznaczenia części działki nr 300 pod drogę wewnętrzną oznaczoną symbolem 511KDW, to jednak zaskarżyła ona zmianę planu miejscowego w zakresie dotyczącym działki oznaczonej w ewidencji gruntów numerem 300, co oznacza, że w istocie skarżąca kwestionuje całość ustaleń planu odnoszących się do przeznaczenia tej nieruchomości pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług (symbol 510MN(U)) oraz drogę wewnętrzną (symbol 511KDW).

W ocenie Sądu w sprawie nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, że Rada Miasta przeznaczając pozostałą część działki nr 300 pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług (symbol 510MN(U)) naruszyła granice przysługującego jej władztwa planistycznego.

Jako, że argumentów takich nie przedstawiła również sama skarżąca, która się nawet na takie okoliczności nie powoływała, Sąd w pkt II oddalił skargę w pozostałej części.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie przywoływanych wyżej przepisów oraz w oparciu o art. 147 § 1 i 151 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji wyroku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. Na koszty te składają się wpis od skargi w wysokości 300 zł (k.21), 17 zł opłaty skarbowej od udzielonego pełnomocnictwa (k.7) oraz wynagrodzenie pełnomocnika skarżącej będącego radcą prawnym w kwocie 480 zł, którego wysokość ustalono na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 265).

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem