



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 września 2026 r.

Poz. 4142

Podpisany przez Milena Pigdanowicz-Fidera
Data: 2026.09.21 14:10:18 +02:00
Rodzaj: Publikacja w dzienniku urzędowym.
Miejsce: Polska



WYROK NR II SA/WR 557/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 lutego 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński
Sędziowie: Sędzia WSA Olga Białek (spr.)
Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyński
Protokolant: starszy asystent sędziego Grzegorz Dubaniowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 19 lutego 2026 r.
sprawy ze skargi S.B.

na uchwałę Rady Miejskiej w Nowogrodźcu
z dnia 15 września 2020 r., nr XXVII/186/20

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta
Nowogrodźca

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej oraz graficznej stanowiącej załącznik nr 1 obejmującej działkę oznaczoną geodezyjnie nr 210/2, obręb 0004 Nowogrodziec, w zakresie w jakim działka ta przeznaczona została na drogę wewnętrzną oznaczoną na rysunku planu symbolem 29KDW oraz w zakresie wyznaczonej na niej nieprzekraczalnej linii zabudowy;

II. zasądza od Gminy Nowogrodziec na rzecz skarżącego kwotę 797 (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

S.B. (dalej: skarżący) wniósł skargę na uchwałę nr XXVII/186/20 Rady Miejskiej w Nowogrodźcu (dalej: Rada, organ) z dnia 15 września 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Nowogrodziec (Dz. Urz. Woj. Dol. z 2020 r., poz. 5170 – dalej: uchwała, mpzp, plan miejscowy), w części dotyczącej działki oznaczonej nr ewid. 210/2, obręb 0004 Nowogrodziec, miasto Nowogrodziec w zakresie, w jakim działka ta położona jest na terenie oznaczonym symbolem 29 KDW – tereny dróg wewnętrznych oraz w zakresie wyrysowanej na niej nieprzekraczalnej linii zabudowy, a także w części graficznej w zakresie całego terenu oznaczonego w planie jako 29 KDW – droga wewnętrzna przebiegająca po ww. działce 210/2.

Powyższej uchwale zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego:

1. art. 1 ust. 2 pkt 1, pkt 7 i pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. nr 80, poz. 717 ze zm.; dalej: upzp) w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz w zw. z art. 28 upzp w zakresie, w jakim organ naruszył konstytucyjne prawo własności poprzez ustalenie dla części tej przedmiotowej działki przeznaczenia pod drogę wewnętrzną, oznaczoną na rysunku planu symbolem 29 KDW, a w tekście planu „podstawowe przeznaczenie – tereny dróg wewnętrznych, uzupełniające przeznaczenie – infrastruktura techniczna”, co ma służyć wyłącznie osobom trzecim, a co całkowicie pozbawia właściciela możliwości innego, korzystnego dla niego wykorzystania działki na inne cele i zmusza go do znoszenia uciążliwości polegającej na korzystaniu z jego działki przez osoby trzecie bez żadnego wynagrodzenia;

2. art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 upzp – poprzez przekroczenie granic władztwa planistycznego;

3. art. 6 upzp w zw. z art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 1 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności;

4. art. 2, art. 21 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 Konstytucji RP w zw. z art. 140 Kodeksu cywilnego (dalej: kc) poprzez bezzasadne ograniczenie przysługującego skarżącemu prawa własności w odniesieniu do przedmiotowej działki nr 210/2 oraz zarezerwowanie pasa terenu o szerokości ok. 8 m z lokalnymi poszerzeniami w obrębie skrzyżowań, zakrętów i placów nawrotowych wzdłuż całej działki i przeznaczenie tego gruntu pod drogę wewnętrzną;

5. art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm. – dalej: usg), poprzez niedopuszczalne przerzucenie na właścicieli nieruchomości prywatnych obowiązków należących do zadań własnych gminy i zaplanowanie powstania, modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp na drogach prywatnych, w tym na działce 210/2 należącej do skarżącego, co stanowi nie tylko przekroczenie władztwa planistycznego poprzez naruszenie prawa własności, ale też powoduje złudne, pozorne przeświadczenie, że zapis planu dotyczący drogi wewnętrznej przewidzianej na gruntach tylko prywatnych daje jakiegokolwiek prawo do korzystania z nich przez inne osoby niż właściciele;

6. art. 98 i art. 112 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami poprzez wprowadzenie do planu miejscowego terenów dróg wewnętrznych, oznaczonych symbolem KDW, które to drogi jednak mają realizować cele dróg publicznych, co stanowi obejście przepisów przyznających rekompensatę właścicielom gruntów za utratę prawa własności;

7. art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1376 ze zm.), poprzez ustalenie linii zabudowy dla działki nr 210/2 w odległości 6 m od zewnętrznej krawędzi drogi, która zgodnie z uchwalonym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie ma rzekomo charakteru drogi publicznej lecz wewnętrznej, w sytuacji, gdy przepis ten jasno wskazuje, że linie zabudowy ustala się w odniesieniu do dróg publicznych;

8. przekroczenie granic władztwa planistycznego oraz zasad równości i proporcjonalności.

W związku z tak postawionymi zarzutami skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części oraz o zasądzenie od organu na jego rzecz kosztów postępowania sądowego.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że zgodnie z planem miejscowym i jego częścią graficzną, przez całą długość działki nr 210/2 należącej do skarżącego wyznaczony został teren oznaczony symbolem 29 KDW, dla którego uchwalone zostało podstawowe przeznaczenie – tereny dróg wewnętrznych, zaś przeznaczenie

uzupełniające – infrastrukturę techniczną. Teren, przez który ww. droga ma przebiegać, został z kolei przeznaczony do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zdaniem skarżącego, planowana droga wewnętrzna ma zapewniać dostęp do drogi publicznej działkom wydzielonym na działce nr 209/3 i 208/5 oraz działkom nr 209/6 i 209/3. Sporna droga wewnętrzna, której szerokość ustalono na 8 m, została zaplanowana w całości na działce skarżącego (nr 210/2), w znaczny sposób zmniejszając jej powierzchnię i ograniczając jej użyteczność. Dodatkowo powierzchnia ta została zmniejszona o 6 m nieprzekraczalnej linii zabudowy, co zdaniem skarżącego pozostaje w sprzeczności z art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Dalej skarżący zwrócił uwagę, że postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zakładają, że planowana droga wewnętrzna będzie przeznaczona dla szerokiego kręgu mieszkańców gminy, zaś w jego ocenie w planie miejscowym powinny być przewidziane drogi publiczne, które nie mogą być zastąpione przez drogi wewnętrzne. Rada ustalając w uchwale drogi wewnętrzne, które mają spełniać funkcje dróg publicznych, przerzuciła tym samym, na właścicieli nieruchomości przez które ma przebiegać droga 29 KDW, ciężar związany z jej udostępnieniem i obowiązkami dotyczącymi jej budowy, a następnie utrzymaniem tej drogi. Skarżący zauważył przy tym, że plan miejscowy zakłada budowę części dróg wewnętrznych przez gminę i wywiódł stąd założenie, że skarżona uchwała przyznaje tym drogom charakter dróg publicznych.

W dalszych wywodach uzasadnienia skargi poszerzona została argumentacja podniesionych przez skarżącego zarzutów.

Skarżący wniósł ponadto o przeprowadzenie dowodu z licznych dokumentów, przy czym na rozprawie wniosek został podtrzymany co do dowodów z:

- wydruku z elektronicznej księgi wieczystej prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Bolesławcu nr JG1B/00035008/0,
- wypisu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Nowogrodzic dla działki nr 210/2, obręb nr 4.0004 – Nowogrodzic z 27 września 2023 r.,
- wrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Nowogrodzic z dla działki nr 210/2, obręb nr 4.0004 – Nowogrodzic z 27 września 2023 r.
- wezwania do usunięcia naruszenia prawa z 27 września 2023 r.,
- odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z 15 listopada 2023 r.

Podczas rozprawy, Sąd działając na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a., uwzględnił zmodyfikowany wniosek dowodowy.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Nowogrodzka w pierwszej kolejności podważał interes prawny skarżącego do wniesienia skargi. Odnosząc się natomiast do meritum sprawy organ wskazał, że Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru, nie zgłosił żadnych uwag i zastrzeżeń do zaskarżonej uchwały. Dalej zauważył, że zgodnie z mpzp na działce skarżącego można wydzielić około 13 działek budowlanych i w związku ze zmianą przeznaczenia z rolniczego na mieszkaniowe, znacznie wzrosła wartość tej działki. Sporna droga wewnątrz ma z kolei zapewniać dostęp do drogi publicznej działkom możliwym do wydzielenia po przeprowadzeniu podziału działki nr 210/2. Organ wskazał, że przeznaczenie terenu pod drogę wewnętrzną nie oznacza obowiązku właściciela tego terenu do udostępniania go osobom trzecim ani, że właściciele działek przyległych mają tytuł prawny do korzystania z tej drogi, gdyż droga wewnętrzna nie musi być ogólnie dostępna.

Co do wyznaczonej linii zabudowy, w ocenie organu, żaden przepis nie reguluje odległości obiektów budowlanych od pasa drogi wewnętrznej, co oznacza, że ustawodawca pozostawił decyzję w tym względzie miejscowemu prawodawcy. Wyznaczenie linii nieprzekraczalnej zabudowy o szerokości 6 m podyktowane było ograniczeniem potencjalnego niekorzystnego oddziaływania drogi.

Autor odpowiedzi na skargę podkreślił także, że Rada, działając w granicach swoich kompetencji, nie przekroczyła w sposób istotny granic władztwa planistycznego.

Na rozprawie w dniu 15 lipca 2025 r. skarżący, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika podniósł, że dostęp do drogi jest możliwy od ul. Mickiewicza, do której działka przylega. Wskazał też na działkę drogową nr 211 graniczącą z jego działką podając, że według posiadanych przez niego informacji jest to działka komunalna, na której biegnie droga wzdłuż działki 210/2. W ocenie pełnomocnika skarżącego,

droga ta może zapewnić obsługę komunikacyjną dla nowo wydzielonych działek budowlanych. Dodatkowo podniósł on, że droga 29 KDW w części prostopadłej do ul. Mickiewicza została w całości zaplanowana na jego działce, a powinna także obciążać działki sąsiednie.

Z kolei profesjonalny pełnomocnik organu zwrócił uwagę, że działka nr 211 leży poza granicami planu zagospodarowania przestrzennego i jest znacznie węższa niż planowana droga wewnętrzna 29 KDW. Oświadczył, że nie ma też pewności, co do tego, że droga zapewni komunikację dla działek skarżącego. Co do szerokości spornej planowanej drogi wewnętrznej KDW 29, pełnomocnik nie był w stanie wyjaśnić, czym kierował się organ ustalając jej rozmiar.

Wobec podniesionych na rozprawie zarzutów Sąd zobowiązał pełnomocnika organu do przedłożenia w terminie 21 dni materiałów wyjaśniających sytuację faktyczną i prawną działki drogowej nr 211 i przedstawienia stanowiska odnośnie argumentacji skarżącego wskazującej na możliwość zapewnienia obsługi komunikacyjnej dla nowo wydzielanych działek z ww. działki, jak też stanowiska wyjaśniającego przyczyny przyjętej w planie szerokości drogi 29 KDW.

Pomimo, że profesjonalny pełnomocnik organu trzykrotnie (pismami z dnia 14 sierpnia 2025 r., 1 września 2025 r. i 8 września 2025 r.) wnioskował o przedłużenie terminu (co zostało przez Sąd uwzględnione) zobowiązanie nałożone przez Sąd nie zostało przez pełnomocnika organu skutecznie wykonane.

Podczas kolejnej rozprawy, na którą nie stawiał się pełnomocnik organu, skarżący podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargę należało ocenić jako zasadną.

W pierwszym rzędzie – z uwagi, że skarga została wniesiona w trybie przewidzianym w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – Sąd zobowiązany był do oceny, czy skarżący wykazał naruszenie własnego, konkretnego interesu prawnego. Wskazany przepis stanowi bowiem, że legitymację do zaskarżenia uchwały ma każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Na jego gruncie zaś ukształtował się już utrwalony w orzecznictwie sądowym pogląd, że podmiotami legitymowanymi do zaskarżenia planu miejscowego są właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości położonych na terenie objętym planem. Ustalenia planu miejscowego co do przeznaczenia konkretnych nieruchomości oraz sposobu zagospodarowania terenu pozostają bowiem w bezpośrednim związku z uprawnieniami i obowiązkami właścicieli nieruchomości, chronionymi przepisem art. 140 kc (por. wyroki NSA z: 14 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1541/12, 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2369/12, 5 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 117/13, 23 sierpnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1719/16, 26 października 2016 r., sygn. akt II OSK 137/15, 17 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 467/17 – dost. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z kolei naruszenie interesu prawnego właściciela nieruchomości jest równoznaczne z ukształtowaniem zasad wykonywania prawa własności i określeniem planistycznego statusu nieruchomości – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego bowiem definiuje publicznoprawne granice wykonywania prawa własności, co stanowi wprost realizację zasady wynikającej z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP według której, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (zob. wyrok NSA z dnia lutego 2022 r., sygn. akt II OSK 685/21 – dost. jw.).

W świetle przytoczone i utrwalonych poglądów orzecznictwa sądowego nie może budzić wątpliwości, że skarżący nie tylko legitymuje się interesem prawnym, który wywieść należy z prawa własności nieruchomości znajdującej się na obszarze objętym zaskarżoną uchwałą, ale również wykazał, że uchwała ta narusza jego interes. Według postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działka skarżącego o nr ewid. 210/2 znajduje się bowiem na terenie przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową i częściowo pod drogę wewnętrzną, wzdłuż której wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy. Co za tym idzie, plan miejscowy wprowadził ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie przedmiotowej nieruchomości w części, w jakiej przeznacza ją na ww. drogę i wyznacza na niej linię zabudowy.

Tak stwierdzone naruszenie interesu prawnego skarżącego przesądza o uruchomieniu sądowej kontroli zaskarżonej uchwały. Przy czym granice sprawy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyznacza materia uregulowana w planie, ale oceniana w aspekcie naruszenia interesu prawnego podmiotu wnoszącego skargę (zob. np. wyrok i postanowienie NSA: z 15 listopada 2017 r., sygn. akt

II OSK 525/17, z 30 marca 2022 r., sygn. akt II OZ 176/22 – dost. jw.). Sąd zatem, dokonując tej kontroli, może poruszać się tylko w zakresie wyznaczonym granicami tego interesu.

Kryteria oceny zgodności z prawem skarżonej uchwały w tak ustalonych granicach określone są w art. 28 ust. 1 upzp (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm. – to jest wersji obowiązującej na dzień podjęcia skarżonej uchwały), który stanowi, że powodem stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części jest istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

W wyroku z dnia z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08 (dost. jw.), na gruncie powyższej regulacji prawnej NSA wyjaśnił, że zarówno naruszenie „zasad sporządzania” jak i „trybu sporządzania” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwala na stwierdzenie nieważności takiej uchwały w całości lub części. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium czy też planu miejscowego, poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu. Z kolei pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej.

Zgodnie z treścią omawianej regulacji prawnej, stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub w części zasadne jest, gdy stwierdzone naruszenie ma miejsce w stopniu istotnym. Istotne naruszenie trybu sporządzenia planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania planu. Z kolei w przypadku zasad jego sporządzania, ich istotne naruszenie należy utożsamiać z przyjęciem rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach o zawierających unormowania materialne, które to normy wyznaczają granice tzw. władztwa planistycznego.

W zakresie władztwa planistycznego, przyznanego ustawowo organom gminy w ramach ich zadań własnych (art. 3 ust. 1 upzp), organy te na mocy art. 6 ust. 1 upzp są uprawnione do ingerowania w prawa właścicielskie. Ingerencja ta jednak nie ma charakteru nieograniczonego – jego granice wytycza konstytucyjna zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), która zakazuje nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostek, która jest możliwa tylko, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Odzwierciedleniem tego konstytucyjnego unormowania w upzp jest art. 6 ust. 2, zgodnie z którym każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich, a także do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Zatem ingerencja w sferę własności dokonywana w ramach polityki przestrzennej musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się w akcie prawa miejscowego określone ograniczenia.

Przyjmując określone rozwiązania, które ingerują w prawo własności – w niniejszej sprawie poprzez przeznaczenie części terenu działki należącej do skarżącego na drogę wewnętrzną i wyznaczenie wzdłuż tej drogi nieprzekraczalnej linii zabudowy – organ gminy zobowiązany jest przyjąć optymalne rozwiązania mieszczące się w granicach obowiązujących przepisów i respektujących zasadę proporcjonalności. Oznacza to, że w każdym przypadku organ winien rozważyć, czy przyjęte rozwiązania nie są szczególnie krzywdzące dla interesu indywidualnego w świetle zasady sprawiedliwości społecznej i zachowania pewnych proporcji nakładanych ciężarów i ograniczeń. Organ winien więc kierować się zasadą proporcjonalności, mając na uwadze, że wszelka ingerencja w prawo własności musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów dla osiągnięcia których wprowadza się ograniczenia. Zachowanie owej proporcjonalności ma kluczowe znaczenie przy ocenie, czy nie zostało przekroczone władztwo planistyczne.

W niniejszej sprawie sporna droga wewnętrzna, oznaczona w części graficznej zaskarżonego planu miejscowego symbolem 29 KDW wytyczona została także na działce nr 210/2 i przebiega praktycznie przez całą jej długość. Oprócz tego droga ta przebiega także przez działki sąsiednie (w tym 209/6, 208/5). Szerokość przedmiotowej drogi została ustalona na 8 m (zgodnie z § 10 ust. 3 pkt 3 zaskarżonej uchwały). Wytyczona także została nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 6 m (§ 5 ust. 11 ww. uchwały). Łącznie daje to pas o szerokości 14 m wyłączony dla swobodnego rozporządzania przez skarżącego prawem własności.

Według wyjaśnień organu zawartych w odpowiedzi na skargę, droga ta ma służyć wyłącznie obsłudze komunikacyjnej terenu oznaczonego symbolem 14 MN, którego obszar pokrywa się z terenem działki nr 210/2. Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie wynikają przyczyny ustalenia tak znacznej szerokości dla prywatnej drogi wewnętrznej – według twierdzenia Gminy – o charakterze wyłącznie lokalnym. Także pełnomocnik organu, pomimo zobowiązania Sądu, nie przedstawił skutecznie wyjaśnień w tym względzie. W związku z powyższym wskazane postanowienia uchwały budzą wątpliwości, zwłaszcza w kontekście przepisów obowiązujących w dacie jej uchwalenia określających minimalne szerokości dróg. Wskazać najpierw należy na przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z których wynika, że do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojazd i dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej określonych w przepisach odrębnych. Szerokość jedni stanowiącej dojazd nie może być mniejsza niż 3 m. Dopuszcza się zastosowanie dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdnego pod warunkiem, że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m. Przywołać także trzeba rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, zgodnie z którym, dla dróg dojazdowych będących drogami publicznymi, dla jednego pasa ruchu szerokość 2,5 m (maksymalnie 3,5 m, lecz tylko jeżeli taka potrzeba wynikała z prognoz) zastosowanie dojazdu i dawanej struktury rodzajowej lub ilościowej ruchu).

W świetle przywołanych przepisów prawa powszechnie minimalna szerokość zarówno dla dróg publicznych jak i wewnętrznych jest mniejsza niż przewidziana w przedmiotowym planie miejscowym. Przyjęta w zaskarżonej uchwale szerokość drogi wewnętrznej 29 KDW nie ma zatem uzasadniona w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Gmina nie wskazała także innych szczególnych względów, jak np. względy komunikacyjne, uzasadniające przyjęte szerokości. Pomimo tego organ ustanowił na nieruchomości skarżącego drogę wewnętrzną o szerokości znacznie większej niż wymaganą przepisami zarówno dla dróg wewnętrznych jak i publicznych, przy czym w żaden sposób nie uzasadnił tak znacznego zwiększenia ograniczenia prawa własności skarżącego. Już tylko z tego względu uznać należy, że doszło do naruszenia zasady proporcjonalności, gdyż indywidulany interes skarżącego został bez odpowiedniego uzasadnienia nadmiernie ograniczony poprzez wyznaczenie na jego własności drogi określonej jako wewnętrzna o parametrach przekraczających przewidziane przepisami parametry minimalne (3 m i 5 dla dróg wewnętrznych).

Powyższe ustalenia prowadzą także do wniosku, że Rada zaplanowała na działce skarżącego drogę wewnętrzną która swoimi parametrami w istocie odpowiada drogom publicznym, a w zakresie szerokości wręcz przewyższa wymogi dla tych dróg. Uwzględniając powyższe, jak też biorąc pod uwagę przyjętą w zaskarżonym planie miejscowym strukturę połączeń poprzez drogi wewnętrzne oraz sposób skomunikowania z pozostałymi ulicami, zauważyć trzeba, że teren oznaczony symbolem 29 KDW w istocie pełnić będzie rolę drogi publicznej - tym bardziej, że postanowienia zaskarżonego planu nie wprowadzają dla tej drogi ograniczonego dostępu. Przedmiotowa droga nie stanowi jedynie dojazdu do poszczególnych działek, ale poprzez połączenie z drogą publiczną ul. Mickiewicza (teren 18 KDZ) oraz z ulicą Grabową i Osikową, stanowi z nimi siatkę ulic tworząc uporządkowany system komunikacji. Uzupełniając zauważyć należy, że także na pozostałym obszarze planu obejmującym teren po drugiej stronie ul. Mickiewicza, układ komunikacyjny dla terenów od 1 MN do 10 MN oparto na zasadniczo na drogach wewnętrznych (od 19 KDW do 28 KDW) o podobnych parametrach (z wyjątkiem drogi 28 KDW).

Z załącznika nr 5 do zaskarżonej uchwały wynika nadto, że realizacja ustalonego planem zainwestowania może wymagać budowy przez gminę części dróg wewnętrznych projektowanych w granicach obszaru przedstawionego w załączniku nr 1 (a więc również terenu 29 KDW). Nie można także pominąć art. 35 ust. 2 tej ustawy o drogach publicznych z którego wynika, że w planach zagospodarowania przestrzennego województwa i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przewidziana jest pod przyszłą budowę dróg pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem.

Powyższe wskazuje wyraźnie, że zamierzenia kontrolowanego planu miejscowego zakładają, że wyznaczona droga wewnętrzna na działce skarżącego w rzeczywistości ma pełnić rolę drogi publicznej. Wyjaśnienia organu w odpowiedzi na skargę, że przedmiotowa droga wewnętrzna ma służyć obsłudze wyłącznie działki 210/2, nie znajdują dostatecznego wsparcia w unormowaniach zaskarżonej uchwały. Ponadto

same wyjaśnienia nie dają jakiegokolwiek gwarancji skarżącemu, że droga nie będzie miała charakteru drogi ogólnodostępnej.

W konsekwencji należy zgodzić się z zarzutem naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp w związku z art. 7 ust. 1 pkt 2 usg. Treść art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje bowiem, że do zadań publicznych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym w zakresie gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uregulowanie to uściślone zostało przepisem § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587 – obowiązującego do dnia 24 grudnia 2021 r.), według którego, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać w szczególności określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. W pozycji 6 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia zostały wymienione odrębnie tereny komunikacyjne stanowiące drogi publiczne oraz tereny komunikacyjne stanowiące drogi wewnętrzne. Rozróżnienie to znajduje swoje normatywne oparcie w przepisach ustawy o drogach publicznych, w której art. 1 definiuje drogę publiczną jako drogę zaliczoną na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Na podstawie art. 2 ust. 1 ww. ustawy, drogi publiczne, ze względu na funkcje w sieci drogowej, dzielą się na: 1) drogi krajowe, 2) drogi wojewódzkie, 3) drogi powiatowe i 4) drogi gminne. Jak wynika z art. 7 ust. 1 ww. ustawy, do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Drogami wewnętrznymi są natomiast – na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych – drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg.

Zestawienie przytoczonych wyżej przepisów art. 7 ust. 1 pkt 2 usg oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 prowadzi do wniosku, że zadaniem własnym gminy jest sprawne zorganizowanie komunikacji na terenie podległym jej kompetencji, przy czym osiągnięcie tego celu powinno nastąpić także przez odpowiednie kształtowanie ładu przestrzennego, tj. zaplanowanie adekwatnej siatki terenów komunikacyjnych służących wszystkim korzystającym z danego terenu. Uwzględniając zatem treść przytoczonych przepisów art. 1 i art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, kluczowe znaczenie z tej perspektywy należy przypisać drogom publicznym, które stanowią podstawową infrastrukturę dostępną dla ogółu mieszkańców gminy. Drogi wewnętrzne powinny odgrywać natomiast jedynie rolę uzupełniającą oraz porządkującą. Mogą one przyczyniać się do usprawnienia komunikacji po drogach publicznych, niemniej, w odróżnieniu od tych ostatnich, nie mają one waloru powszechnej dostępności. Nie mogą stanowić zasadniczego sposobu ustalenia systemu komunikacyjnego w zakresie zapewnienia dostępu do dróg publicznych (zob. wyrok NSA z dnia 6 marca 2025 r., sygn. akt II OSK455/24 – dost. jw.). W świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp plan powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów, a nie poszczególnych działek znajdujących się na danym terenie. Nie budzi wątpliwości, że w przypadku gdy gmina przeznaczą w planie zagospodarowania przestrzennego określone tereny pod zabudowę, to uprawniona jest dokonać stosowanych ustaleń w zakresie właściwego skomunikowania tych terenów z pozostałymi terenami, w tym właściwego ich połączenia z siecią istniejących i zaprojektowanych dróg (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 749/18, dost. LEX nr 3030885). Nie oznacza to jednak, że zobligowana jest do zapewnienia dostępu do dróg publicznych poszczególnym działkom znajdującym się na tym terenie. Zauważyć należy, że uprawnienie do żądania zapewnienia dostępu do drogi publicznej przewidują przepisy prawa cywilnego regulujące treść prawa własności, a konkretnie przepis art. 145 kc statuujący instytucję drogi koniecznej, który stanowi, że jeżeli nieruchomość nie ma odpowiedniego dostępu do drogi publicznej lub do należących do tej nieruchomości budynków gospodarskich, właściciel może żądać od właścicieli gruntów sąsiednich ustanowienia za wynagrodzeniem potrzebnej służebności drogowej (droga konieczna). Co za tym idzie, sam skarżący wykonując prawo własności może wyznaczyć taką drogę dla działek powstałych po podziale działki 210/2, bez odgórnej ingerencji organu w ramach władztwa planistycznego.

Poza tym, w niniejszej sprawie Rada, wprowadzając sporne rozwiązanie planistyczne nie uwzględniła faktu, że działka skarżącego ma dostęp do drogi publicznej – jednym (krótszym) bokiem przylega do drogi (KDZ) na ul. Mickiewicza, a wzdłuż drugiego boku (dłuższego) przylega do działki nr 211, która – zgodnie

z oświadczeniem skarżącego, nie zakwestionowanym skutecznie przez organ i jego pełnomocnika – stanowi własność gminną. Istotne jest też to, że z części rysunkowej zaskarżonego planu wynika, że jest to działka oznaczona ewidencyjnie symbolem „dr”, co oznacza, że jest działką drogową.

Powyższe ustalenia – wynikające z posiadanych przez Sąd akt - prowadzą do wniosku, że zapewnienie obsługi komunikacyjnej dla terenu 14 MN, w tym dla ewentualnych przyszłych działek powstałych na skutego podziału działki 210/2, w inny sposób niż przyjęty w zaskarżonej, tj. z wykorzystaniem terenów gminnych i bez ingerencji – przynajmniej aż w takim zakresie jak przyjęto to w planie – w prawa właścicielskie skarżącego, byłyby możliwe. Podkreślić należy, że ustalenia te nie zostały skutecznie podważone przez pełnomocnika organu, jak też przez sam organ.

Sąd zwraca uwagę, że działający w granicach przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ gminy musi w sposób kompleksowy, wszechstronny i obiektywny rozważyć, czy istnieją inne rozwiązania planistyczne, które zapewniają osiągnięcie tego samego lub zbliżonego celu, przy wykorzystaniu środków jak najmniej szkodliwych dla obywatela. Mając zaś w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości skarżącego działkę gminną nr 211, która zgodnie z naniesionymi na rysunku planu miejscowego oznaczeniami jest działką drogową, uznać należy, że Rada zaniechała dokonania takich ustaleń. W konsekwencji, przyjęte w planie miejscowym rozwiązanie - to jest wyznaczenie drogi wewnętrznej wraz z nieprzekraczalną linią zabudowy na terenie działki 210/2 - powoduje nadmierną, nieproporcjonalną ingerencję w prawa właścicielskie skarżącego. Skoro należąca do niego działka ma już istniejący i bezpośredni dostęp do drogi publicznej, to wyznaczenie na jej terenie drogi 29 KDW nie było niezbędne dla zapewnienia jej obsługi komunikacyjnej. Uważna analiza załącznika graficznego do uchwały wskazuje, że także inne działki znajdujące się w bliskim sąsiedztwie terenu 29 KDW mają dostęp do drogi publicznej. Przykładowo działki 209/3 oraz 209/6 posiadają dostęp do ul. A. Mickiewicza. Także działka nr 208/5 przylega (przy granicy planu) do ul. Osikowej (znajdującej się już poza granicami planu), co umożliwia jej skomunikowanie z drogą publiczną. Podobnie działka nr 208/4 przylega do ul. Grabowej (poza granicami planu). Przyjęte rozwiązanie ma zatem charakter iluzoryczny i prowadzący do ograniczenia zabudowy na działce skarżącego.

Za bezpodstawne Sąd uznał wyjaśnienia pełnomocnika organu, że działka drogową nr 211 nie mogła zostać uwzględniona, gdyż pozostaje poza granicami zaskarżonego planu miejscowego. W sytuacji bowiem, gdy określone planem tereny/ działki lub też w przyszłości nowo wydzielone działki przeznaczone pod zabudowę, nie mają dostępu do drogi publicznej (a takie założenie przyjęła Gmina wyznaczając drogę 29 KDW), to w ramach procedury planistycznej Gmina powinna objąć granicami planu taki obszar, aby obsługa komunikacyjna została zagwarantowana. Takiej gwarancji nie zapewnia natomiast wyznaczenie drogi wewnętrznej wyłącznie na działkach prywatnych.

Dlatego też – jak już wyżej zostało to zaakcentowane – przyjąć należy, że „system komunikacyjny”, o którym mowa w powołanym art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp, w pierwszym rzędzie tworzyć winien system dróg publicznych w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Jeżeli zatem istnieje konieczność urządzenia nowych dróg, to najpierw należy rozważyć możliwość wytyczenia ich jako dróg publicznych. System komunikacji o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp nie powinien natomiast opierać się wyłącznie lub w większości na terenach prywatnych.

Powyższe rozważania prowadzą do konstatacji, że w niniejszej sprawie – uchwalając na działce 210/2 drogę wewnętrzną, której szerokość wraz z nieprzekraczalną linią zabudowy została ustalona według parametrów przewidzianych dla dróg publicznych – Rada dokonała ingerencji w prawo własności skarżącego w stopniu zbyt daleko idącym i nieuzasadnionym. Kwestionowana regulacja, sprowadza się, w istocie, do wyręczenia gminy – kosztem skarżącego jako właściciela nieruchomości – w poniesieniu kosztów (a przynajmniej ich części) niezbędnych do wybudowania i utrzymania drogi publicznej.

Oczywistym jest, że akty planistyczne gminy mogą ingerować w sferę własności jednostek, ale kształtując sposób wykonywania tego prawa, a nie pozbawiając jednostkę prawa i pod warunkiem, że stanowią wyraz właściwego wyważenia kolidujących dóbr i wartości, poprzez wykazanie, że przyjęte rozwiązania są optymalne - uzasadnione interesem publicznym i nieingerujące ponad niezbędną konieczność w sferę prawną jednostki. Przysługujące gminie prawo władczego rozstrzygania o przeznaczeniu terenu pod określone funkcje może być skutecznie zrealizowane jedynie w planie miejscowym, który został uchwalony przy zachowaniu określonych przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasad i trybu sporządzania planu. Wadliwe natomiast jest takie ograniczenie prawa lub jego całkowite pozbawienie,

powstałe na skutek wprowadzenia ograniczeń nieproporcjonalnych, wynikających z niewłaściwego wyważenia proporcji pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym. Takie działanie należy uznać za nadużycie przez gminę władztwa planistycznego. Zwrócić należy uwagę, że w ramach władztwa planistycznego (jako odmiany władztwa administracyjnego) pojawia się szczególnego rodzaju stosunek administracyjnoprawny, szczególna relacja jednostki (administrowanego) i organu władzy publicznej (administrującego), z założenia oparta na nierównorzędności. Dlatego w ramach tego rodzaju stosunku prawnego szczególnej ochronie powinna zostać poddana sytuacja jednostki. Ograniczenia praw jednostki dokonywane w ramach administracyjnego władztwa planistycznego nie mogą być dorozumiane czy interpretowane rozszerzająco. Ingerencja w prawo własności musi znajdować pełne i szczegółowe uzasadnienie w przepisach prawa i stanie faktycznym sprawy. Jak słusznie stwierdził WSA w Krakowie w wyroku z dnia 25 kwietnia 2017 r., II SA/Kr 1580/16 „prawnie wadliwymi są nie tylko te ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Postanowienia miejscowych planów powinny być realistyczne, tj. możliwe do zrealizowania i nieograniczające nadmiernie prawa obywateli chronione konstytucyjnie. Z tego też względu, ingerencja w prawo własności osób, których nieruchomości pozostaje w obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wymaga wyważenia interesów publicznego i prywatnego, co ma szczególne znaczenie w przypadku ich kolizji. Każde zaś ograniczenie prawa własności winno znaleźć swoje uzasadnienie w wyważeniu wartości tych interesów”. Użycie imperium władzy publicznej (niezależnie od tego czy rządowej, czy samorządowej) zmierzające do odjęcia własności podmiotowi tego prawa jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy łączy się z przyznaniem słusznego odszkodowania. Natomiast takie działanie, które pod pozorem „ograniczenia” własności, o którym mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozbawia obywatela własności jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) i praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

Argumentacja organu, że zmiana przeznaczenia przedmiotowej działki z celów rolnych na mieszkaniowe zwiększyła jej wartość, w żadnym przypadku nie usprawiedliwia stwierdzonej ingerencji w prawa właścicielskie skarżącego i zasadniczo nie znajduje merytorycznych podstaw w sprawie. Poza tym, na marginesie wypada zauważyć, że powyższa w wymiarze finansowym jest również korzystna dla gminy, gwarantuje bowiem większe wpływy podatkowe. Podstawę opodatkowania w podatku rolnym stanowi co do zasady 1 ha przeliczeniowy, zaś w podatku od nieruchomości jest powierzchnia liczona w m². Jakkolwiek stawki obu podatków są ustalane w sposób odmienny, wynik końcowy daje zawsze znacznie wyższą wartość podatku od nieruchomości niż w podatku rolnym.

Reasumując stwierdzić trzeba, że w realiach niniejszej sprawy doszło do naruszenia przez Gminę zasady proporcjonalności, co wiąże się z nadużyciem przysługującego jej na mocy art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 upzp władztwa planistycznego, współkształtującego wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 upzp). Naruszenia przepisami planu miejscowego zasady proporcjonalności nie można zaś inaczej traktować z perspektywy regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak tylko w kategoriach istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 upzp (por. wyrok NSA z dnia 19 października 2022 r. II OSK 1520/2, CBOSA).

Stwierdzając zatem opisane wyżej naruszenia i tym samym uznając skargę za zasadną, Sąd orzekł jak w sentencji na mocy art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r., poz. 143).

Orzeczenie o zwrocie kosztów postępowania sądowego wydano na podstawie art. 200 ww. ustawy procesowej oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1935 ze zm.). Na koszty te składa się zwrot wpisu od skargi w kwocie 300 zł, opłata dla pełnomocnika procesowego w wysokości 480 zł oraz zwroty niezbędnego wydatku w kwocie 17zł tytułem opłaty skarbowej za dokument pełnomocnictwa.