



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 kwietnia 2020 r.

Poz. 2579

WYROK NR II SA/WR 79/19
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 października 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Protokolant:

referent Krzysztof Erbel

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 29 października 2019 r. sprawy ze skargi J. P.

na uchwałę Rady Gminy Ciepłowody

z dnia 30 kwietnia 2014 r. nr 258/XL/14

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w południowej części wsi Ciepłowody

I. stwierdza nieważność części tekstowej i załącznika graficznego zaskarżonej uchwały w części obejmującej działki geodezyjnie nr 1298, nr 1317 i nr 1318, obręb Ciepłowody, w zakresie, w jakim działki te przeznaczone zostały na drogę wewnętrzną oznaczoną symbolem 3.KDW5;

II. stwierdza nieważność załącznika graficznego zaskarżonej uchwały w części obejmującej teren oznaczony symbolem 3.KDW6 w granicach działki nr 1317 obręb Ciepłowody;

III. dalej idącą skargę oddala;

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

Uzasadnienie

Rada Gminy Ciepłowody uchwałą z dnia 30 kwietnia 2014 r. nr 258/XL/14, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm. – dalej jako u.s.g.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012, poz. 647 ze zm.- dalej jako u.p.z.p.) oraz w związku z uchwałą nr 44/VIII/11 z dnia 11 maja 2011 r. Rady Gminy Ciepłowody w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania obszaru położonego w południowej części wsi Ciepłowody, uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w południowej części wsi Ciepłowody.

Z planu miejscowego przyjętego opisaną na wstępie uchwałą wynika, że w obszarze objętym ustaleniami planistycznymi tej uchwały znajdują się działki oznaczone numerami geodezyjnymi 1298, 1317 i 1318. Zaskarżona uchwała przewiduje zmianę przeznaczenia wskazanych działek gruntu poprzez poprowadzenie na ich powierzchni dróg wewnętrznych oraz skrzyżowań tych dróg. Na działce nr 1298 planowane jest poprowadzenie drogi wewnętrznej 3.KDW.5 oraz drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem Kg, ponadto zaplanowane jest skrzyżowanie tych dróg. Z kolei na działce nr 1317 plan przewiduje poprowadzenie dróg wewnętrznych 3.KDW.6 oraz 3.KDW.5. Natomiast na działce nr 1318 planowane jest poprowadzenie drogi wewnętrznej 3.KDW.5 oraz tzw. „trójkąt widoczności”.

Właściciel wskazywanych nieruchomości – J. P. - kwestionując zgodność z prawem odnoszących się do nich ustaleń planistycznych wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę. Wywodząc, że opisany wyżej akt, narusza jego interes prawny poprzez bezprawne uszczuplenie jego prawa własności co do działek nr 1298, 1317 oraz 1318, zaskarżonej uchwale zarzucił: 1) nadużycie władztwa planistycznego, 2) udział w głosowaniu osoby podlegającej wyłączeniu.

Zarzucając powyższe, skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi podano, że przewidziana w załączniku nr 1 do zaskarżonej uchwały droga wewnętrzna 3.KDW.5 przebiega w swoim początkowym odcinku, przez istniejący w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały budynek gospodarczy oznaczony w ewidencji gruntów i budynków nr 463, który jest położony na stanowiącej własność skarżącego działce nr 1317. Zdaniem skarżącego, okoliczność poprowadzenia drogi przez istniejący budynek gospodarczy stanowi przykład nadużycia władztwa planistycznego oraz braku należytej precyzji przy tworzeniu aktów prawa miejscowego. W pracach nad zaskarżoną uchwałą nie uwzględniono stanu wynikającego z aktualnych map jak i stanu rzeczywistego. Skarżący wyjaśnił, że istniejące na miejscu warunki terenowe w pełni pozwalają na poprowadzenie przebiegu planowanej drogi bez konieczności ingerencji prowadzącej do zmiany przeznaczenia poszczególnych działek. Podkreślił, że planowana droga 3.KDW.5 oraz droga Kg poprowadzona jest w całości przez działki prywatne i służyć miałyby również tylko działkom prywatnym. Wskazał, że zaplanowany przebieg dróg 3.KDW.5 oraz drogi Kg z jednej strony znacząco obciąża działki nr 1298 oraz nr 1317 i nr 1318, a z drugiej premiuje działki nr 1301 i nr 1299 stanowiące własność prywatną. Działka nr 1301 jest własnością radnego Władysława Gluzy, na wniosek którego zainicjowano sporządzenie zaskarżonej uchwały. Dodatkowo skarżący wskazał, że projektowany przebieg drogi 3.KDW.5 powoduje, że rozdzielone zostaną użytkowane łącznie przez niego działki nr 1317 i nr 1318, które stanowią jeden kompleks działalności rolniczej.

Skarżący wywodził, że przewidziana w załączniku nr 1 do zaskarżonej uchwały droga wewnętrzna 3.KDW.5 przebiega w swoim środkowym odcinku w sposób nieuwzględniający przebiegu istniejących wcześniej dróg, w szczególności drogi polnej nr 1297. Zamiast tego poprowadzona została w znacznej części przez należącą do niego działkę nr 1298. Skarżący zauważył, że gdyby droga 3 KDW.5 przebiegała po śladzie drogi nr 1297, to skorzystano by z istniejącego pasa drogowego (na działce należącej do gminy) i nie doszłoby do zmiany przeznaczenia poszczególnych działek. W ocenie strony, istniejący przebieg granic poszczególnych działek umożliwiał takie zlokalizowanie drogi 3 KDW.5 w którym nie dojdzie do naruszenia granic poszczególnych działek. Autor skargi zarzucił także, że w jego działce zaplanowano także skrzyżowanie, co powoduje całkowitą utratę możliwości dalszego korzystania z nieruchomości. Planowane skrzyżowanie powoduje podział działki nr 1298 na trzy części, których zarówno powierzchnia jak i nieregularny kształt skutecznie uniemożliwią dalsze wykorzystywanie działki na cele rolnicze.

Argumentując dalej strona zwróciła uwagę, że na załączniku graficznym nr 1 do zaskarżonej uchwały, znaczna część działki nr 1317 oznaczona symbolem 3.KDW.6. W części tekstowej uchwały nie ma

jednak wzmianki o takim symbolu, tym samym nie wiadomo, na jakie cele przeznaczona ma być zlokalizowana na jego działce droga 3.KDW.6. Powyższe oznaczają, że treść planu miejscowego jest niezgodna z treścią załącznika graficznego. Z ostrożności skarżący zauważył, że w miejscu oznaczonym w załączniku do planu jako: „3. KDW.6” prawdopodobnie zaplanowano poszerzenie istniejącej obok drogi. Dlaczego jednak na tym krótkim odcinku droga miałaby zostać tak znacznie poszerzona - do około 27 metrów (zwłaszcza, że w swoim dalszym biegu pozostaje wąska - ma ok. 3,5 metra szerokości) - tego w żadnym razie nie ujawniono. Istotne jest, że nie ma w tym miejscu jakichkolwiek instytucji publicznych, które ewentualnie uzasadniałyby ograniczenie prawa własności do części działki nr 1317. Natomiast poszerzenie ul. Ogrodowej w opisany wyżej sposób zaplanowano tylko w tym jednym miejscu przy nieruchomości radnego, podczas gdy na drugim końcu ulicy Ogrodowej, w obrębie innych zabudowań przy drodze 1 KDW.6., nie zaplanowano żadnego poszerzenia i zachowano szerokość drogi około 3,5m.

Zdaniem strony, przy ocenie powyższych postanowień planu trzeba uwzględnić, że Gmina nie planuje w ogóle budowy dróg wewnętrznych (co wynika z odpowiedzi organu planistycznego na pytanie z dnia 28 maja 2018 r.) oraz to, że możliwość budowy dróg wewnętrznych na gruntach prywatnych uzależniona jest od zgody właściciela, której skarżący nie udzieli.

Argumentując drugi z postawionych zarzutów, autor skargi podał, że jak wynika z informacji uzyskanych w trybie udzielenia odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, tj. z pisma Urzędu Gminy Ciepłowody z dnia 22 maja 2018 r., w głosowaniu nad zaskarżoną uchwałą nr 258/XL/14 Rady Gminy Ciepłowody z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w południowej części wsi Ciepłowody, brali udział „wszyscy radni obecni na posiedzeniu: a więc także radny Władysław Gluza (pełniący równocześnie funkcję Przewodniczącego Rady Gminy).

Ponadto, jak wynika z informacji uzyskanych w trybie udzielenia odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, tj. z pisma Urzędu Gminy Ciepłowody z dnia 21 maja 2018 r., radny Władysław Gluza był wnioskodawcą dokonania zmiany w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 1301, której jest właścicielem i do której to zmiany doszło w zaskarżonej uchwale.

Z tych względów skarżący uznał, że udział ww. radnego w głosowaniu nad zaskarżoną uchwałą, stanowiło naruszenie art. 25a u.s.g.

Przedmiotowa uchwała powinna zostać uznana za nieważną albowiem głosowanie przez radnego, do którego zastosowane ma art. 25a u.s.g. stanowi istotne naruszenie prawa w trakcie procedury planistycznej. Skutek nieważności tak wadliwie przyjętego aktu prawa miejscowego przewiduje zarówno art. 91 u.s.g. jak i art. 28 u.p.z.p.

W konkluzji skarżący podał, że jest właścicielem trzech nieruchomości o numerach ewidencyjnych 1298, 1317, 1318 i przez wszystkie z jego działek mają przebiegać planowane drogi wewnętrzne 3.KDW.5, Kg oraz 3.KDW.6. Swoją zabudowę, na której mieszka wraz z rodziną posiada na działkach o nr 1317 i 1318 o powierzchni łącznej 22 arów. Na skutek przyjętych kwestionowaną uchwałą postanowień planu, obie działki zostaną od siebie oddzielone drogą i zostanie mu odebrana połowa powierzchni tych gruntów. Zostanie mu jedynie 11 arów z czego po odjęciu powierzchni zabudowań pozostanie tylko 9 arów. Nie jest możliwe prowadzenie działalności rolniczej na tak niewielkim skrawku ziemi.

Skoro więc zaskarżona uchwała w tak dużym stopniu ingeruje w status jego posiadania, a z drugiej strony podjęta została z tak rażącym naruszeniem procedury uchwalania, to nie powinna ona być utrzymana w obrocie.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik gminy wniósł o jej oddalenie, jako nieuzasadnionej.

Odnosząc się do pierwszego z zarzutów, pełnomocnik stwierdził, że wbrew twierdzeniom skarżącego przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały nie nastąpiło nadużycie władztwa planistycznego. Planowany przebieg drogi wewnętrznej 3.KDW.5 dotyczy działki skarżącego ale wbrew jego twierdzeniom droga przebiega z uwzględnieniem okoliczności, że w aktualnym stanie faktycznym budynek ma inne położenie. W uzasadnieniu swojej skargi skarżący polemizuje z przebiegiem drogi wewnętrznej wskazując na celowość innego biegu tej drogi. Niestety na etapie prac planistycznych skarżący nie zgłaszał uwag do projektu planu, których rozpatrzenie pozwalałoby uwzględnić interes skarżącego. Bez znaczenia dla sprawy jest odwoływanie się do argumentu, że tak ukształtowany przebieg drogi wewnętrznej premiuje działki nr 1301 stanowiące własność Władysława Gluzy ówczesnego radnego Rady Gminy Ciepłowody. Głosowanie przez tego radnego

nad zaskarżoną uchwałą, nie stanowi naruszenia rodzącego nieważność zaskarżonej uchwały. Głos tego radnego nie był głosem decydującym o przyjęciu uchwały większością głosów. Jedyny zarzut pod adresem zaskarżonej uchwały, który zasługuje na uwzględnienie to nieścisłość między treścią załącznika graficznego a treścią uchwały przy oznaczeniu działki nr 1317 symbolem 3.KDW.6. Zgodzić się należy ze skarżącym, że w treści uchwały omyłkowo nie uwzględniono symbolu 3.KDW.6. W tym zakresie Rada Gminy Ciepłowody podejmie czynności prostujące oczywistą omyłkę pisarską. Nieścisłość w tym zakresie nie stanowi uchybienia rodzącego nieważność zaskarżonej uchwały.

Na rozprawie w dniu 25 września 2019 r. pełnomocnik organu w kontekście zarzutu sporządzenia planu na nieaktualnych mapach, wniósł o wyjaśnienie przez skarżącego w jakiej dacie doszło do aktualizacji mapy obrazującej stan po przebudowie budynku gospodarczego przez który miałby przebiegać droga wewnętrzna.

W piśmie z dnia 7 października 2019 r., pełnomocnik skarżącego przedłożył kopię potwierdzenia przez Urząd Gminy Ciepłowody decyzji nr 229/2009 r. o pozwoleniu na wykonanie robót budowlanych z dnia 6 sierpnia 2009 r. wskazując, że zgodnie z orzecznictwem sposób zagospodarowania określony w ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę jest wiążący dla organów opracowujących projekt planu miejscowego. Gmina od 2009 r. miała wiedzę o ww. decyzji i powinna była uwzględnić ją w planie.

Nawiązując do podniesionego na rozprawie zarzutu, skarżący powołując się na orzecznictwo wskazał, że brak zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych pod drogę wewnętrzną stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania planu miejscowego, co skutkować powinno jego nieważnością.

Na rozprawie w dniu 29 października 2019 r. pełnomocnik organu wskazał, że skarżący nie ustosunkował się do zarządzenia z poprzedniej rozprawy dotyczącego aktualności materiałów planistycznych. Co do zarzutu skarżącego, że doszło do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na drogę wewnętrzną pomimo decyzji odmownej Ministra, oświadczył, że podtrzymuje wcześniejsze stanowisko, że decyzja ta nie miała dla organu planistycznego charakteru wiążącego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302, ze zm.) -zwanej dalej p.p.s.a., kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. uwzględniając skargę na uchwałę Sąd stwierdza jej nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli jest uchwała Rady Gminy Ciepłowody z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w południowej części wsi Ciepłowody.

Dla rozstrzygnięcia sprawy istotne jest, że skarga kwestionująca legalność wskazanej wyżej uchwały Rady Gminy Ciepłowody złożona została na podstawie art. 101 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 zwanej dalej u.s.g.). Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g., na którym strona skarżąca opiera swoje żądanie stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z powyższego wynika zatem, że merytoryczne rozpoznanie skargi wniesionej w tym trybie wymaga ustalenia, że postanowienia skarżonej uchwały naruszają interes prawny wnoszącego skargę. W przeciwieństwie zatem do postępowania administracyjnego w którym legitymację procesową wiąże się jedynie z faktem posiadania interesu prawnego, w postępowaniu na podstawie art. 101 u.s.g. nie wystarczy tylko posiadanie interesu prawnego ale musi wystąpić przesłanka naruszenia tego interesu (por. NSA w wyroku z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04, ONSAiWSA 2005/1/2).

Oceniając przesłankę wystąpienia po stronie skarżącego interesu prawnego trzeba zaznaczyć, że w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, które Sąd w składzie rozpoznającym sprawę w pełni podziela, podkreśla się, że podmiot kwestionujący uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. musi wykazać istnienie bezpośredniego związku między skarżonym aktem, a jego konkretną, zindywidualizowaną sytuacją prawną. Inaczej mówiąc, rzeczą strony skarżącej jest wykazanie, że kwestionowana uchwała naruszając prawo jednocześnie rodzi negatywne skutki dla jej sfery prawnomaterialnej (wynikającej z konkretnie wskazanego przepisu prawa materialnego), pozbawia ją pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację.

Naruszenie tego interesu następuje wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone prawo podmiotowe wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony na stronę nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na niej ciążyący (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2009r., w sprawie o sygn. akt II OSK 205/09).

Natomiast aby skarga mogła zostać uwzględniona należy wykazać, że po stronie organu stanowiącego gminy doszło do naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną strony. Przy czym, na co także zwraca uwagę orzecznictwo, ów interes musi być bezpośredni i realny, aktualny, a nie przyszły, hipotetyczny lub ewentualny. Kryterium interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., winno być oceniane w płaszczyźnie materialnoprawnej i wymaga stwierdzenia bezpośredniego związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków strony skarżącej, a zaskarżonym aktem (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 1 października 2013 r. sygn. akt I OSK 1209/13 - Lex nr 1391696, 10 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 2349/14 - Lex nr 1657653, 7 marca 2013 r. sygn. akt II GSK 1183/11 - Lex nr 1340094, 24 stycznia 2013 r. sygn. akt II OSK 2400/12 - Lex nr 1361627, 17 maja 2012 r. sygn. akt I OSK 208/12 - Lex nr 1218851). Dalej w przytoczonym orzecznictwie jednoznacznie wskazuje się, że podstawy do uwzględnienia skargi na uchwałę podjętą w zakresie administracji publicznej zaistnieją tylko wtedy, gdy mamy do czynienia z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia, a to naruszenie jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Mówiąc inaczej, skarga nie podlega uwzględnieniu w sytuacji, gdy wprawdzie naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie strony, ale następuje to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego, w którego ramach rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2011 r. sygn. akt II OSK 355/11 - Lex nr 920623).

Badając w niniejszej sprawie legitymację skargową, Sąd miał na uwadze, że strona skarżąca wskazała, iż jest właścicielem działek nr 1298, nr 1317 i nr 1319 w Ciepłowodach, które znajdują się na obszarze objętym ustaleniami kwestionowanej uchwały. Na skutek uchwalenia planu działka nr 1317 oznaczona została na rysunku planu symbolami MNPU.2 (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z dopuszczeniem funkcji usługowej oraz drobnej wytwórczości) oraz 3 KDW.6 oraz 3 KDW.5 (teren drogi wewnętrznej); działka nr 1318 oznaczona została symbolem MNPU.2 i 3 KDW5 a działka nr 1298 symbolami MR3 i MR 2 (teren zabudowy rolniczej której realizację na gruntach rolnych dopuszczają przepisy odrębne) oraz 3 KDW.5 i Kg (droga transportu rolniczego). Wobec przeznaczenia części nieruchomości skarżącego na drogi wewnętrzną stwierdzić należy, że w tym zakresie postanowienia kwestionowanej uchwały zmieniają sytuację prawną właściciela ww. działek ograniczając możliwość przyszłego zainwestowania na tym terenie. Przywołane ustalenia planu w sposób istotny kształtują sposób wykonywania własności przez skarżącego, ograniczając swobodę zabudowy i świadczą o naruszeniu jego interesu prawnego którego źródłem są uprawnienia właścicielskie.

Wobec powyższego Sąd uznał, że skarga wniesiona w niniejszej sprawie jest dopuszczalna i podlega merytorycznemu rozpoznaniu.

Jednocześnie wobec zawartego w skardze wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, wyjaśnić trzeba, że dopuszczalne jest poddanie skarżonej uchwały kontroli tylko w granicach naruszenia indywidualnego interesu skarżącego. Skoro bowiem w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. orzeka się jedynie w "granicach" interesu prawnego skarżącego, to oznacza, że przedmiotem badania pod względem zgodności z prawem jest cała uchwała w sprawie planu, jednakże w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad sporządzania planu lub istotnego trybu sporządzania planu, sąd może orzec o stwierdzeniu nieważności uchwały, ale tylko w części wyznaczonej granicami interesu prawnego skarżącego (por. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. II OSK 978/08, [w:] CBOSA). Jeśli zatem skarżący wywodzi naruszenie swojego interesu z prawa własności wskazanych wcześniej nieruchomości, to ewentualne stwierdzenie nieważności uchwały powinno nastąpić tylko w odniesieniu do tych jej postanowień, które dotyczą ww. nieruchomości. Przyjęcie poglądu, że w sytuacji zaskarżenia uchwały w sprawie miejscowego planu w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., sąd może stwierdzić nieważność całej uchwały, niezależnie od tego, czy stwierdzone naruszenia odnoszą się do całości planu, czy tylko części która odnosi się do nieruchomości strony skarżącej, prowadziłoby bowiem do wypaczenia istoty skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g., gdyż skarga taka stałaby się w efekcie narzędziem do eliminowania z obrotu prawnego uchwał w całości, bez względu na to, czy stwierdzone naruszenia przy jej procedowaniu miały jakikolwiek wpływ na interes prawny skarżącego. Przez to nie różniłaby się ona niczym od skargi organu nadzoru składanej w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g., której celem jest wyeliminowanie z obrotu sprzecznej z prawem uchwały organu samorządu. W efekcie skarga taka stałaby

się skargą o charakterze *actio popularis*, a temu z całą pewnością nie służy instytucja obywatelskiej kontroli nad legalnością działalności organów samorządu terytorialnego określona w art. 101 ust. 1 u.s.g. (por. wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2014 r., II OSK 117/13).

Przystępując do rozpatrzenia podniesionych w skardze zarzutów podkreślić należy, że obowiązek uwzględnienia skargi powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego, tj. norm prawa materialnego. Kontrola sądu administracyjnego w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć celowości (racjonalności) czy słuszności dokonywanych w nim rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Stosownie do przepisu art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.) istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości lub części.

W powołanym przepisie ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania aktu planistycznego" oraz "trybu sporządzania aktu planistycznego". O ile pojęcie "trybu sporządzania aktu planistycznego" nie budzi wątpliwości, odnosi się bowiem do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, o tyle wyjaśnienia wymaga pojęcie "zasad sporządzania aktu planistycznego". Pojęcie to interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tegoż artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 - dalej rozporządzenia).

Zdaniem Sądu, podejmując zaskarżoną uchwałę w zakresie przeznaczenia części działki nr 1317 pod drogi wewnętrzne oznaczone symbolem 3 KDW.6 i 3 KDW.5 oraz części działek nr 1318 i nr 1298 na drogę wewnętrzną 3 KDW.5, organ stanowiący gminy dopuścił się naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w związku z nadużyciem władztwa planistycznego, skutkującego ograniczeniem przysługującego skarżącemu prawa własności ww. nieruchomości, bez wskazania okoliczności uzasadniających przeznaczenie części tych nieruchomości pod drogi wewnętrzne i bez rozważenia alternatywnych rozwiązań w tym zakresie.

Nie ulega wątpliwości, że gmina jest uprawniona do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w których ustala przeznaczenie terenów i rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby i warunki zabudowy tych terenów. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gmina ma obowiązek określić, między innymi, zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego rozumianego jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Z brzmienia art. 3 oraz 6 u.p.z.p. wynika także, że ustawodawca dopuszcza, aby postanowienia miejscowego planu kształtowały wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Przywołany akt stanowi, że 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. Tym samym prawo zagospodarowania nieruchomości może być ograniczone przez warunki ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jak jednak trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 lipca 2014 r. sygn. akt II OSK 240/13 (COBSA, nsa.gov.pl) uprawnienia planistycznego gminy, zwanego w doktrynie "władztwem planistycznym" czy też "samodzielnością planistyczną gminy", nie należy rozumieć jako pełnej swobody w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów. Uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane i niezależnie

od legalności jest oceniane pod kątem ewentualnego nadużywania uprawnień. Prawnie wadliwymi ustaleniami planu będą zatem nie tylko te, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień.

Trzeba mieć również na uwadze, że prawo własności korzysta z najdalej idących gwarancji ochrony wynikających z ustaw oraz z Konstytucji, aczkolwiek - jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie - nie jest to prawo nieograniczone i absolutne. Regulacjom przewidującym ochronę prawa własności towarzyszą jednocześnie normy dopuszczające ingerencję w to prawo. Wskazać tu należy przede wszystkim na przepisy art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, stanowiące, że własność i inne prawa majątkowe podlegają równej ochronie prawnej, obok których znajdują się jednocześnie regulacje dopuszczające ograniczoną ingerencję we własność (art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) - w granicach określonych ustawowo i w zakresie nienaruszającym istoty własności, w tym przy wywłaszczeniu - jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Należy także zwrócić uwagę na przepisy ustawowe przewidujące ochronę prawa własności, zwłaszcza na przepis art. 140 Kodeksu cywilnego który stanowi, że uprawnienia właścicielskie (posiadanie, korzystanie z rzeczy i rozporządzanie nią) mogą być wykonywane w granicach określonych przez ustawę i zasady współżycia społecznego - a zatem nie w sposób absolutny.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ingerencja w sferę prawa do nieruchomości (własności, użytkowania wieczystego) musi zatem pozostawać w racjonalnej, odpowiedniej proporcji do wskazanych celów (por. wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1708/09, [w:] CBOSA).

Jak już wskazano ustalenia planu miejscowego bezsprzecznie mogą ograniczać własność. Regulacje takie, nie stanowią naruszenia prawa o ile dzieje się to z poszanowaniem prawa, w tym chronionych wartości konstytucyjnych - również przywołanej wyżej zasady proporcjonalności. 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 (por. J. Zakolska, Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 27-28). Brzmienie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazuje, że "interes publiczny" nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Rozwiązania prawne przyjęte w ustawie opierają się na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego, co ma szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów. Istota działania zasady wyważenia przeciwstawnych interesów opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady: wyważania wartości interesów i rezultacie wyważania. Jeżeli nie doszło do wyważania interesów lub bezpodstawnie przyjęto regułę dominacji któregośkolwiek z interesów - zasada ta zostaje naruszona. Dokonując zatem ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli, rada gminy powinna bezwzględnie kierować się zasadą proporcjonalności, rozumianą jako zakaz nadmiernej, w stosunku do chronionych wartości, ingerencji w sferę praw i wolności jednostek. Oznacza to konieczność dbania o właściwe ustalenie proporcji pomiędzy ochroną interesu publicznego z jednej strony a ograniczeniem prywatnych interesów właścicieli z drugiej (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 lutego 2008 r. II SA/Bk 42/08, LEX nr 483139). Ingerencja w sferę prawa własności musi bowiem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów dla osiągnięcia których plan wprowadza określone ograniczenia. Gdyby okazało się, że skala ingerencji w prawo własności nie znajdowała żadnego uzasadnienia w interesie publicznym bądź byłaby w stosunku do niego nierzeczywista lub nieproporcjonalna, można wówczas mówić o nadużyciu władztwa publicznego.

Przy ustalaniu dopuszczalnych granic ingerencji w prawo własności organ planistyczny powinien także uwzględnić zasadę naczelną - równość wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w tym gwarantowanie sprawiedliwości społecznej (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008r., sygn. akt II OSK 215/08 nsa.gov.pl). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego istota zasady równości wyraża się w nakazie jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo a więc bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących (por. np. orzeczenie z dnia 9 grudnia 2008r.,

SK 43/07). Różnicowanie podmiotów dopuszczalne jest, gdy: jedno kryterium pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, waga interesu przemawiającego za różnicowaniem jest proporcjonalna do wagi interesu naruszonego różnicowaniem a kryteriom różnicowania pozostaje w związku z wartościami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego organ planistyczny zobowiązany jest - co wynika z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. - do tego, aby po przeanalizowaniu potrzeb wspólnoty samorządowej zadecydować o przeznaczeniu terenów pod budowę nowych dróg. W zakresie wymogu o którym stanowi art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. plan miejscowy powinien być tak skonstruowany aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów. Rozstrzygnięcia w przedmiocie rozwiązań komunikacyjnych powinny być podejmowane w odniesieniu do całego terenu objętego planem, przy uwzględnieniu aby tereny przylegające do drogi głównej miały możliwość skomunikowania się z poprzez system dróg z innymi terenami poprzez tę drogę lub przez inne drogi (por. NSA w wyroku z dnia 11 kwietnia 2011 r. II OSK 109/11 CBOSA, nsa.gov.pl). Przeznaczenie określonych gruntów pod drogi ma służyć niewątpliwie porządkowi publicznemu a realizacja tego celu niejednokrotnie nie jest możliwa bez ograniczenia czyichkolwiek praw.

Ograniczenie to musi być jednak dokonane przy zachowaniu granic władztwa planistycznego oraz zasady proporcjonalności i zasady równości. Dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli organ gminy powinien dbać o właściwe ustalenie proporcji pomiędzy ochroną interesu publicznego z jednej strony, a ograniczeniem prywatnych interesów właścicieli.

W ocenie Sądu, w niniejszej sprawie doszło do naruszenia powyższych zasad w zakresie w jakim działki skarżącego przeznaczone zostały pod drogi wewnętrzne 3.KDW 5 i 3.KDW6. Podejmując zaskarżoną uchwałę w tej części Rada Gminy Ciepłowody nie wykazała bowiem rzeczowego uzasadnienia dla ingerencji w prawo własności skarżącego przez zajęcie znacznej części działki nr 1298 pod drogę 3.KDW.5 oraz znacznej części działki nr 1317 pod dwie drogi wewnętrzne: 3.KDW.5 i 3 KDW.6.

Analiza załącznika graficznego nr 1 do uchwały wskazuje bowiem, że droga wewnętrzna 3.KDW.5 o ustalonych parametrach tj. szerokości w liniach rozgraniczających nie mniejszej niż 8 m o jednej jezdni z co najmniej dwoma pasami ruchu w każdą stronę z obowiązkowymi chodnikami (§ 9 ust. 5 uchwały) przebiega praktycznie na tym odcinku w całości przez środek działki nr 1298, przy czym w centralnej części tej działki, zaplanowane zostało skrzyżowanie z drogą Kg i zakręt. Dodatkowo po obu stronach tej drogi przewidziano nieprzekraczalne linie zabudowy, które związane są z istnieniem tej drogi. Mając na uwadze, że na działce tej dopuszczono zabudowę rolniczą, której realizację na gruntach rolnych dopuszczają przepisy odrębne (symbol MR3) stwierdzić trzeba, że możliwość jej zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem planu została ograniczona w sposób istotny i nadmierny. Planowany przebieg drogi praktycznie (nie geodezyjnie i prawnie) dzieli działkę na trzy mniejsze części o nieregularnym kształcie, co także ma wpływ na możliwość jej zagospodarowania.

Podobnie należy ocenić przebieg tej drogi przez działki nr 1317 i nr 1318. W tej części także praktycznie w całości przebieg drogi wraz z trójkątami widoczności zaplanowany został przez działki skarżącego przy ich granicy. Przy czym w przypadku działki nr 1317 nie można pomijać, że wzdłuż drugiej granicy tej działki na rysunku planu, w całości na gruncie skarżącego przewidziana została droga 3KDW.6 o znacznej szerokości (jak stwierdza skarżący kilkudziesięciu metrów).

Droga 3 KDW.5 która zajmuje znaczną części działek nr 1298 i nr 1317 ma służyć zapewnieniu sąsiednim nieruchomościom, stanowiącym własność innych osób prywatnych, dostęp do drogi publicznej. Ponieważ jednak przedmiotowa droga nie będzie publiczną drogą gminną, w rozumieniu art. 1, art. 2 i art. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, oznacza to, że nieruchomość skarżącego nie będzie mogła podlegać wyłączeniu na cel publiczny o jakim mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Należy podkreślić, że przejęcie w sposób określony w zaskarżonej uchwale przez gminę części gruntu prywatnego dla zrealizowania ustawowego wymogu dostępu do drogi publicznej innej nieruchomości nie może naruszać istoty prawa własności. Jak podnosi się w orzecznictwie konieczna jest tu zgoda właściciela działki i zawarcie z nim stosownej umowy cywilnoprawnej - czy to aktu sprzedaży czy ustanowienia służebności drogowej, uprawniającej do dysponowania tą częścią nieruchomości na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.

Na podstawie analizy zgromadzonych w sprawie dokumentów, stwierdzić też trzeba, że uchwalając zaskarżony akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy nie rozważał, czy ograniczenie uprawnień

skarżącego jako właściciela działek nr 1317, nr 1318 i nr 1298 w sposobie korzystania z prawa własności pozostawało w zgodzie z zasadą proporcjonalności oraz czy możliwe będzie zrealizowanie planowanej drogi wewnętrznej i czy w związku z tym, ograniczenie prawa własności przyniesie zamierzony w uchwalonym planie skutek. Jak wynika z rysunku planu droga 3.KDW.5 ma zapewnić dostęp do drogi publicznej KDL terenom oznaczonym symbolem MR.3, MR2 i MRU2 i MNPU.2 które obejmują około 10 działek stanowiących własność osób prywatnych. Analiza rysunku planu wskazuje jednak, że działki te miały zapewniony dostęp do ww. drogi publicznej przez istniejące już wcześniej drogi oznaczone obecnie na rysunku planu symbolem 1 KDW.4 i 3 KDW.6. Potwierdził to na rozprawie Wójt Gminy Ciepłowody.

Niezależnie od powyższego, wypada także zauważyć, że z przedstawionej dokumentacji planistycznej oraz wypowiedzi strony przeciwnej, nie wynika aby w toku prac nad planem badano, czy istnieją alternatywne rozwiązania zapewnienia innego dostępu komunikacyjnego dla wskazanych terenów. W szczególności nie badano wskazywanej przez skarżącego możliwości wytyczenia alternatywnej drogi, przy wykorzystaniu drogi dotychczas istniejącej (działka nr 1297 ujawniona na rysunku planu jako część terenu MR przebiegająca wzdłuż granicy działki skarżącego oraz działki nr 1274) stanowiącej własność Gminy, co pozwoliłoby na wytyczenie dojazdu nie tylko kosztem nieruchomości skarżącego (i innych osób prywatnych) ale także z wykorzystaniem terenów komunalnych. W dokumentacji planistycznej, jak też w uzasadnieniu uchwały i w stanowisku strony przeciwnej wyrażonej w pismach procesowych, brak także przekonujących argumentów uzasadniających niezbędność takiego działania, w szczególności nie wynikają z nich żadne okoliczności faktyczne które uniemożliwiłaby przeznaczenie na drogę wewnętrzną wskazanej przez skarżącego działki komunalnej, pełniącej już wcześniej funkcję dojazdu. Organ nie wskazał też żadnego argumentu, który mógłby stanowić o niezbędności przeznaczenia na drogę wewnętrzną znacznych części działek skarżącego (skoro istniała potencjalna możliwość zmniejszenia w stosunku do niego tego ograniczenia a dotychczasowy system dróg umożliwiał dostęp do drogi publicznej) oraz ustalenia przebiegu drogi 3. KDW 5 w większej części przez teren komunalny. Organ nie wskazał zwłaszcza konieczności ochrony innej wartości, która obok prawa własności indywidulanej winna zostać uwzględniona na tle art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Nie wynika to również ze zgromadzonego w sprawie materiału. W takiej sytuacji, nie uzasadnia przeznaczenia części działek skarżącego na drogę wewnętrzną konieczność stworzenia dostępu do drogi publicznej dla działek sąsiednich. W konsekwencji nie można stwierdzić aby dokonane ograniczenie zostało wprowadzone do planu w odpowiedniej proporcji do celu który miał być osiągnięty. Co więcej, niejasno jawi się sam cel - czy jest to ochrona interesu ogólnego, czy też ochrona innych podmiotów prywatnych.

W świetle dotąd powiedzianego, nie budzi wątpliwości Sądu, że w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego Rada Gminy Ciepłowody kształtując ład przestrzenny, uprawniona była do wytyczenia przebiegu dróg i innych szlaków komunikacyjnych. Rada miała więc prawo do określenia przeznaczenia danego terenu jako drogi wewnętrznej jednak w niniejszej sprawie, korzystając z tego prawa w odniesieniu do nieruchomości skarżącego, naruszyła przedstawione wyżej zasady równości i proporcjonalności. Bez wskazania uzasadnionej przyczyny - w sposób niewspółmierny w stosunku do terenów sąsiednich - ograniczyła bowiem prawo własności skarżącego przez przeznaczenie znacznych części działek na drogi wewnętrzne i w związku z tym uniemożliwiając ich właściwe zagospodarowanie. Nie może być bowiem aprobowana sytuacja, w której wytyczenie drogi wewnętrznej kosztem właściciela działki prywatnej w istocie służyć będzie realizacji potrzeb innego właściciela, który już dostęp do drogi publicznej posiada, a jednocześnie nie zostanie wykazane, że wykluczona jest możliwość innego przebiegu tej drogi. Gmina nie wykazała, niezbędności omawianego przebiegu drogi 3 KDW.6 i 3KDW.5 do czego - zdaniem Sądu - była zobowiązana. W związku z tym doszło do nadmiernego ograniczenia prawa własności skarżącego. Wprowadzone rozwiązanie skutkuje istotną ingerencją w sposób wykonywania władztwa skarżącego nad przedmiotową nieruchomością, uniemożliwiając w tej części zabudowę działki, przy czym do ograniczenia tego władztwa doszło z naruszeniem zasad sporządzania planu przy przekroczeniu władztwa planistycznego gminy. Zaznaczyć należy, że co do zasady Sąd nie wyklucza możliwości przeznaczenia części nieruchomości skarżącego na drogę wewnętrzną, jednak powinno to mieć miejsce przy poszanowaniu zasady równości i proporcjonalności. W niniejszej sprawie organ planistyczny w żaden sposób nie wyjaśnił ani celu zmiany przeznaczenia ingerującego w prawo własności skarżącego, ani też nie rozważał alternatywnych rozwiązań w tym zakresie. Sąd nie posiada natomiast, możliwości oceny tych kwestii w toku postępowania.

W odniesieniu do drogi oznaczonej symbolem 3 KDW.6, wskazać nadto należy na brak stosowanych postanowień w części tekstowej uchwały co do przeznaczenia terenu oznaczonego na rysunku planu tym symbolem. Mamy zatem do czynienia z oczywistą rozbieżnością pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną

planu co należy kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania planu. Część tekstowa planu stanowi bowiem treść uchwały natomiast część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Treść powołanych przepisów wyraźnie wskazuje, że część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne a rysunek planu jako znak graficzny nie spełnia wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja - nie może więc wiązać bezpośrednio. Obowiązuje zatem w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Część graficzna planu jako "uszczegółowienie" części tekstowej musi być odczytywana łącznie z tekstem planu. Nie może być więc rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu, a rysunkiem planu. Jeżeli jednak rozbieżność taka się pojawi ma ona charakter istotnego naruszenia prawa, zwłaszcza gdy tak jak w niniejszej sprawie, z tej przyczyny nie można odkodować zmiany przeznaczenia nieruchomości skarżącego.

Reasumując Sąd stwierdził, że wszystkie opisane wyżej naruszenia prawa należy kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania planu o charakterze istotnym, a więc skutkującym stwierdzeniem nieważności planu w całości lub w części.

Pozostałym zarzutom podniesionym w skardze takich cech przypisać się nie da.

Przede wszystkim nie można podzielić zarzutu, że wobec nie uwzględnienia przy przebiegu drogi 3 KDW.5 budynku gospodarczego po jego przebudowie, dokumentacja planistyczna sporządzona została na nieaktualnych mapach. Na załączniku graficznym nr 1 stanowiącym załącznik do uchwały sporna droga nie przechodzi bowiem przez ten budynek ale obok niego. Skarżący nie przedstawił natomiast żadnej dokumentacji geodezyjnej z której wynikałoby, że w dacie rozpoczęcia procedury planistycznej (co miało miejsce w 2011 r.) oraz w dacie jej zakończenia (co miało miejsce w 2014 r.) budynek miał większą powierzchnię i że było to już w tych datach uwidocznione na mapie zasadniczej (lub ewidencyjnej). Nadto w tej kwestii skarżący popada w pewną sprzeczność, gdyż sam podaje w skardze, że w wyniku przebudowy budynek gospodarczy zachował swoje wcześniejsze rozmiary i miejsce posadowienia.

Uzasadnienia dla stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały nie dawał także zarzut nie uwzględnienia w pracach planistycznych decyzji Starosty Ząbkowickiego z dnia 6 sierpnia 2009 r. nr 229/2009 o pozwoleniu na przebudowę istniejącego budynku gospodarczego. Pomijając już, że przebudowa budynku z istoty swojej (ze względu na charakter robót) nie powinna zmieniać dotychczasowego sposobu zagospodarowania terenu, wskazać należy, że uchwalenie planu lub jego zmiana nie powoduje utraty ważności wydanych decyzji pozwalających na budowę określonego w niej przedsięwzięcia. Uprawnienie do zabudowy nieruchomości uzyskane przed uchwaleniem planu jest chronione na podstawie art. 65 ust. 2 u.p.z.p.. Do decyzji inwestora pozostawiono natomiast to, czy zdecyduje się w terminach określonych w pozwoleniu daną inwestycję zrealizować. Natomiast ustalenia planu miejscowego muszą być zgodne ze studium, nie zaś z wydanymi na podstawie decyzji o warunkach zabudowy pozwoleniami na budowę. W żaden sposób z powołanych przepisów nie można wywieść obowiązku uwzględnienia treści uprzednio wydanego pozwolenia na budowę w nowo uchwalanym planie. Inwestor może zatem bez przeszkód realizować inwestycję na podstawie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę, nawet gdy jest ona sprzeczna z nowo uchwalonym planem. Podobnie jest w sytuacji, gdy po wydaniu pozwolenia na budowę (a przed zakończeniem lub nawet rozpoczęciem budowy) zmieniono przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i realizowana inwestycja nie spełnia wymagań nowych przepisów. Zmiana planu nie ogranicza bowiem praw nabytych, a określonych w drodze wydanej decyzji (pozwolenia na budowę). Jeśli inwestor posiada ważną decyzję (pozwolenie na budowę), to może realizować taką decyzję bez względu na zmiany dokonywane w zagospodarowaniu przestrzennym. Z istoty planów miejscowych wynika bowiem, że kształtują one sposób zagospodarowania terenów na przyszłość i sankcjonują zagospodarowanie terenów istniejące w dacie uchwalenia planu (art. 37 ust. 1 i art. 35 ust. 3 u.z.p.). Organ uchwalodawczy przy uchwalaniu planu lub jego zmiany nie jest związany wydanymi decyzjami o pozwoleniu na budowę, ale jak wskazano powyżej postanowienia planu nie mogą zabraniać inwestorom realizacji przedsięwzięć w oparciu o ostateczne decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 33 i art. 35 ust. 1, 2, i 3 u.z.p.) z zastrzeżeniem o jakim mowa w art. 36 ust. 1 u.z.p. Dodatkowo należy zauważyć, że od woli skarżącego zależy w istocie czy doszłoby do powstania spornej drogi wewnętrznej z przebiegiem, który jak twierdzi, koliduje z wykonaną już przez niego przebudową.

Odnosząc się zaś do zarzutu naruszenia art. 25a u.s.g. wyjaśnić trzeba, że aczkolwiek doszło w niniejszej sprawie do naruszenia ww. przepisu, to jednak naruszenie to nie doprowadziło do kwalifikowanego naruszenia trybu uchwalania planu - co stanowi przesłankę konieczną dla uznania, że jest to przyczyna unieważnienia planu (art. 28 u.p.z.p.).

Zgodnie bowiem z przywołanym wyżej art. 25a u.s.g.: "Radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego". Przepis ten ma na celu przeciwdziałanie sytuacjom, w których mandat radnego mógłby być wykorzystany dla osiągnięcia własnych korzyści w celach prywatnych. W przypadku głosowania nad uchwałą, która dotyczy interesu prawnego radnego może bowiem zachodzić obawa, że będzie on kierował się nie dobrem wspólnoty, lecz własnym interesem. Chodzi zatem o wykluczenie takich sytuacji w których radny z jednej strony będzie występował jako podmiot niezależny w swej działalności od rady, czyli jako członek wspólnoty samorządowej, z drugiej natomiast jako członek rady. Przy czym w ocenie tych relacji nie wolno zapominać, że radni są zarówno mieszkańcami gminy, jak i członkami wspólnoty samorządowej, której dotyczą uchwalane przez nich uchwały. Przyjęcie zatem, że tylko sam fakt, że radny jest właścicielem nieruchomości do której odnoszą się postanowienia zaskarżonej uchwały świadczy o "zaktualizowaniu" się wobec niego zakazu z art. 25a u.s.g., samo w sobie nie jest wystarczające dla oceny jego interesu prawnego. Jak bowiem słusznie zauważył NSA w wyroku z dnia 3 października 2019 r. (II OSK 1667/18) sytuacje w których znajduje zastosowanie art. 25a u.s.g nie poddają się uogólnieniu, lecz muszą być oceniane indywidualnie w kontekście konkretnej uchwały, jej rozwiązań i sytuacji prawnej radnego powstałej w następstwie jej uchwalenia. W przypadku takiej uchwały jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie sposób wykluczyć zastosowania art. 25a u.s.g. gdyż uchwalane przepisy, z racji tego, że dotyczą konkretnych nieruchomości i regulują sposób ich zagospodarowania, przyznają korzyści i nakładają obowiązki na ich właścicieli. W takim przypadku konflikt interesów głosującego jako radnego i właściciela nieruchomości ujawni się na tle regulacji odnoszących się do nieruchomości stanowiących własność radnego, a nie unormowań dotyczących pozostałych terenów, chyba że głosujący radny zyskuje korzystniejsze regulacje kosztem innych (przykładowo przewidziana planem droga przebiega przez działki innych z wyłączeniem działki radnego itp.). W rezultacie można przyjąć, że w sytuacji, gdy w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie dochodzi ani do zmiany dotychczasowego sposobu zagospodarowania, ani do polepszenia dotychczasowych rozwiązań obowiązujących dla nieruchomości radnego kosztem rozwiązań uchwalonych dla innych właścicieli to zakaz głosowania, o którym mowa w art. 25a u.s.g. nie ma podstaw. W stosowaniu tego przepisu nie może być żadnego automatyzmu albowiem bez trudu można określić sytuacje, w których zakaz ten nawet przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującym nieruchomość radnego, nie znajdzie najmniejszego uzasadnienia.

W przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wystarczy jednak tylko stwierdzenie, że doszło do naruszenia art. 25a u.s.g., gdyż w tym przypadku, w o nieważności uchwały w całości lub w części przesądza istotność naruszenia. Konieczne jest zatem zbadanie wpływu tego naruszenia na treść uchwały i przyjęte w niej rozwiązania w zakresie nieruchomości skarżącego, przy czym wbrew stanowisku organu administracji o istotności naruszenia nie świadczy sam matematyczny wynik głosowania. W niniejszej sprawie takiego wpływu wprost nie da się ustalić. Z przedstawionej dokumentacji planistycznej oraz protokołu sesji Rady na której uchwalono plan, wynika jedynie, że Przewodniczący Rady brał udział w głosowaniu nad uchwałą i że jest właścicielem nieruchomości objętej spornym planem. Z informacji pozyskanej przez skarżącego wynika, że był inicjatorem opracowania tego planu. Powyższe okoliczności mogą więc świadczyć o naruszeniu art. 25a u.s.g., gdyż plan dotyczył interesu prawnego radnego i wprowadza dla jego nieruchomości korzystne rozwiązania, ale nie stanowią jeszcze o kwalifikowanej wadzie planu w kontekście nieruchomości skarżącego. Trzeba bowiem zauważyć, że droga którą - jak uważa skarżący - wytyczono przez jego działki celem zapewnienia dostępu do drogi publicznej działce radnego, komunikuje nie tylko nieruchomość radnego z drogą publiczną ale także działki należące do innych właścicieli. Nadto droga ta przebiega także przez działkę radnego, zatem nie można powiedzieć, że doszło do polepszenia dotychczasowych rozwiązań obowiązujących dla nieruchomości radnego kosztem rozwiązań uchwalonych dla innych właścicieli, zwłaszcza nieruchomości skarżącego. W tej sytuacji trudno wykazać, że gdyby radny nie głosował nad przyjętą uchwałą to ustalenia planu w spornym przedmiocie (co do przebiegu drogi) byłby inne.

Sąd nie podzielił także zarzutu naruszenia art. 17 pkt 6 lit c. u.p.zp. przez przeznaczenie gruntu rolnego klasy II i III na drogę dojazdową wewnętrzną (3.KDW.5). Zauważyć bowiem należy, że teren drogi 3 KDW.5 w części w jakiej przebiega przez działki skarżącego stanowi drogę dojazdową, między innymi, do gruntów rolnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami rolnymi, w rozumieniu

ustawy, są grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. Skoro zatem zaznaczona w załączniku graficznym na rysunku planu droga wewnętrzna 3KDW.5 stanowi drogę dojazdową między innymi do gruntów rolnych na których dopuszczona jest zabudowa rolnicza (dz. nr 1298), to w rozumieniu przepisów przywołanej ustawy stanowi grunt rolny, co oznacza, że nie jest wymagana zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze. Okoliczności tej nie zmienia fakt, że dolnym biegu komunikuje ona tereny zabudowy a więc służy także obsłudze terenu nierolniczego. Norma art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dla utrzymania statusu gruntu rolnego nie wymaga, by dany grunt stanowił drogę dojazdową wyłącznie do gruntów rolnych. Zatem w niniejszym przypadku przesłanka z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych została spełniona.

Dodatkowo zauważyć trzeba, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych w art. 4 pkt 20 zawiera definicję legalną drogi dojazdowej do gruntów rolnych, gdzie ilekroć w ustawie jest mowa o drogach dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych - rozumie się przez to drogi zakładowe prowadzące do gospodarstw rolnych i leśnych oraz drogi wiejskie w rozumieniu przepisów o drogach publicznych. Ustawa o drogach publicznych nie definiuje dróg wiejskich sensu stricto. Wskazuje jednak w art. 8 ust. 1, że drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi. W tym kontekście istotne zatem jest, że przedmiotową drogę zakwalifikowano w planie jako drogę wewnętrzną. Tymczasem wskazywana przez skarżącego odmowa wyrażenia zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawarta w decyzji dnia 3 grudnia 2013 r. znajdującej się w dokumentacji planistycznej, dotyczy gruntów rolnych objętych na załączniku graficznym do wniosku kierowanym do Ministra konturem KDD7. Odmowa wyrażenia zgody przez Ministra dotyczy zatem innego rodzaju drogi niż droga wewnętrzna - drogi dojazdowej gminnej, która nie mogła by być kwalifikowana jako droga wiejska.

Z przedstawionych wyżej względów Sąd uznał, że postawiony przez skarżącego zarzut nie świadczy o istotnym naruszeniu trybu uchwalania planu.

Sąd nie uwzględnił także zarzutu odnoszącego się do drogi Kg - drogi transportu rolniczego. Nie sposób bowiem uznać aby takie przeznaczenie gruntów przewidzianych pod zabudowę rolniczą ograniczało uprawnienia właścicielskie skarżącego.

Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewódzki Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części opisanej w pkt I i II w granicach interesu prawnego skarżącego. Dalej idącą skargę oddalił jako bezzasadną na podstawie art. 151 ww. ustawy o czym orzeczono w pkt III sentencji wyroku. Postanowienie o kosztach ustalonych zgodnie z art. 200 i 205 p.p.s.a zawarte zostało w pkt IV sentencji wyroku.