



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 marca 2016 r.

Poz. 1397

WYROK NR II SA/WR 550/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 października 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia WSA

– Ireneusz Dukiel
– Olga Białek (spr.)
– Władysław Kulon

Protokolant asystent sędziego

– Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 października 2015 r.

sprawy ze skargi D. R. i J. R.

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 23 listopada 2012 r. nr XXIV/302/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żerniki Małe

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 32 ust. 2 pkt 2 w zakresie odnoszącym się do działki nr 97/7 oraz załącznika graficznego w zakresie w jakim działka nr 97/7 przeznaczona została pod drogę wewnętrzną 8KDW;**
- II. zasądza od Gminy Kobierzyce na rzecz skarżących kwotę 300 zł (słownie: trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

J. R. i D. R. zaskarżyli uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 23 listopada 2012 r. nr XXIV/302/12 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żerniki Małe. Skarżący wniesli o stwierdzenie nieważności § 32 ust. 2 pkt 2 w powiązaniu z § 32 ust. 2 pkt 1 lit.b w zakresie dotyczącym drogi wewnętrznej 8 KDW zarzucając uchwale naruszenie art. 1 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.), oraz art. 140 k.c. i art. 21, art. 32 i art. 64 Konstytucji RP.

W § 32 ust. 1 uchwały postanowiono „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KDW do 12 KDW – tereny dróg wewnętrznych – ustala się przeznaczenie podstawowe „drogi wewnętrzne”. Natomiast w ust. 2 ww. przepisu dla drogi 8 KDW ustalono szerokość w liniach rozgraniczających 8 m, wprowadzając jednocześnie obowiązek zachowania trójkątów widoczności nie mniejszych niż wyznaczonych na rysunku planu.

Kwestionując powyższe zapisy skarżący podnieśli, że w przypadku drogi 8 KDW trójkąt widoczności został na rysunku planu wyznaczony nie na działce nr 98 – na której wytyczono potencjalną drogę wewnętrzną stanowiącą własność prywatną – ale na działce nr 97/7 będącej własnością skarżących. Tymczasem droga 8 KDW ma być drogą dojazdową do innych mniejszych działek powstałych w wyniku podziału działki nr 98, a więc służyć ma obsłudze tej działki. Zauważyli także, że powierzchnię spornego trójkąta widoczności ustalili w rozmowie z urzędnikiem w Urzędzie Gminy. Według przekazanej im informacji powinien on wynosić 12,5 m².

Skarżący uważają, że uchwała Rady Kobierzyce z dnia 23 listopada 2012 r. w części w której na drodze 8 KDW przewiduje trójkąt widoczności narusza ich interes prawny, gdyż prowadzi do ograniczenia prawa ich własności. Istotne przy tym jest, że ograniczenie to nie następuje dla realizacji celu publicznego. Przedmiotowa droga nie jest bowiem drogą publiczną. Autorzy skargi zarzucili dalej, że organ planistyczny ograniczając im prawo własności nie rozważał, czy przyjęty w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przebieg przedmiotowej drogi stanowi racjonalne i jedyne rozwiązanie zapewniające prawidłową obsługę komunikacyjną dla działek które zostaną wydzielone z działki nr 98. Świadczy o tym uzasadnienie uchwały. Brak też rozważań czy nie doszło do nadmiernego i nieproporcjonalnego ograniczenia ich własności, w stosunku do „obciążeń” innych działek oraz, czy istnieje możliwość innego poprowadzenia drogi 8 KDW, aby jak najmniej obciążyć prawo własności skarżących. W szczególności brak wyjaśnienia, dlaczego trójkąt widoczności nie mógł być wydzielony tylko kosztem działki nr 98. Skarżący uważają bowiem, że dojazd do działek które zostaną wydzielone z działki nr 98 powinien być zapewniony tylko kosztem tej nieruchomości. Tym bardziej, że w przypadku pobliskiej drogi 7 KDW taki trójkąt został wydzielony tylko z jednej jej strony.

Zdaniem wnoszących skargę wskazane przepisy planu miejscowego naruszają wymienione wcześniej przepisy Konstytucji. Przysługujące im prawo własności zostało bowiem podporządkowane (ma służyć) innym mieszkańcom terenu objętego planem (działki nr 98) bez rozważania innych możliwości zapewnienia obsługi komunikacyjnej działki nr 98, mniej ingerujących w ich uprawnienia. W konsekwencji na skutek przyjętego w planie miejscowym przeznaczenia części ich działki pod trójkąt widoczności, niemożliwe jest jakiegokolwiek zagospodarowanie tej części działki. Ponieważ droga 8 KDW nie jest drogą publiczną, gmina ograniczona jest w możliwości nabycia tego terenu w drodze wywłaszczenia. Zdaniem stron, ustanowienie drogi wewnętrznej na części ich nieruchomości nie jest uzasadnione interesem publicznym, co również prowadzi do naruszenia art. 21 i art. 64 Konstytucji RP. Organ gminy nie kierował się konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Pomimo bowiem, że teren przewidziany w planie pod drogę wewnętrzną nadal pozostaje własnością skarżących, jednak prawo to zostaje istotnie ograniczone, gdyż może na nim być zrealizowana tylko ta droga. Co istotne, koszty utrzymania i urządzenia drogi wewnętrznej obciążać będą właściciele nieruchomości przeznaczonych pod te drogi. Tym samym skarżący będą obowiązani do ponoszenia tych kosztów nie mając w tym żadnego interesu, gdyż nie będą z niej korzystać.

Powołując się na orzecznictwo skarżący podnieśli, że w uzasadnieniu uchwały powinny być wyjaśnione przesłanki jakimi kierowała się Rada Gminy przyjmując konkretne rozwiązania planistyczne wpływające na sposób wykonywania prawa własności. Konieczne jest wykazanie, że Rada nie nadużyła swojego władztwa planistycznego. Istotne jest przedstawienie wyczerpującej argumentacji wykazującej, że organy planistyczne dołożyły należytej staranności w przestrzeganiu zasad obowiązujących przy podejmowaniu działań planistycznych i w ramach tego rozważyły inne warianty zrealizowania zamierzenia planistycznego albo, że mimo konieczności ingerencji w prawo własności, przyjęte rozwiązanie jedynym możliwym. W ocenie stron obciążenia nałożone na nich kwestionowanymi ustaleniami planu są nadmierne a ograniczenia w prawie własności nie

zostaną niczym zrekompensowane, gdyż nie może dojść do wywłaszczenia tej części terenu. Zwrócono również uwagę, że uzasadnienie do uchwały w sposób lakoniczny odzwierciedla intencje gminy co do zasadności uchwalenia tego planu i nie odnosi się w żaden sposób do wynikających z planu ograniczeń własności. Nie wynika z niego zwłaszcza, dlaczego, w odniesieniu do drogi 8 KDW konieczne było obciążenie nieruchomości skarżących na rzecz właścicieli działki nr 98.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie wskazując, że skarżący nie wykazali aby zaskarżona uchwała naruszała ich interes prawny.

Podniesiono, że ustanowienie na niewielkiej części nieruchomości skarżących drogi wewnętrznej w postaci trójkąta widoczności nie narusza art. 6 u.p.z.p. Ustalenia planu miejscowego kształtują bowiem i wpływają na sposób wykonywania prawa własności. Analizowane ustalenie planu mieści się więc w kompetencjach planistycznych gminy w ramach których może ona oddziaływać na treść praw mieszczących się w sferze prawa cywilnego a pośrednio także na same stosunki cywilnoprawne. W sprawie nie doszło także do naruszenia art. 21 Konstytucji. W orzecznictwie wskazuje się, że plan miejscowy sporządzony i uchwalony zgodnie z procedurą określoną w u.p.z.p oraz w zgodzie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa nie narusza zawartej w art. 21 Konstytucji zasady ochrony prawa własności. Nie jest także trafny zarzut naruszenia art. 64 Konstytucji i art. 140 k.c. Ustalenie na fragmencie działki skarżących pasa drogowego drogi wewnętrznej, nie spowodowało bowiem bezpośredniego ani nawet pośredniego pozbawienia ich własności. Ustalenie w planie miejscowym przeznaczenia danego terenu nie pozbawia prawa własności nieruchomości. Zdaniem strony przeciwnej należy natomiast zwrócić uwagę na przepis art. 35 u.p.z.p, zgodnie z którym, tereny dla których przeznaczenie zmienia plan miejscowy mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem. Pomimo więc przeznaczenia części działki nr 97/7 pod drogę wewnętrzną, skarżący mogą bez przeszkód wykonywać przysługujące im prawo własności i wykorzystywać nieruchomość w sposób dotychczasowy. Nadto ustalenia planu dają potencjalną możliwość przeznaczenia części działki pod drogę wewnętrzną, co jednak nie obliuguje do zmiany dotychczasowego sposobu zagospodarowania, ani nie pozbawia skarżących prawa własności.

W kontekście powyższych rozważań strona przeciwna uważa, że niezrozumiałe są twierdzenia skargi, iż konsekwencje zmiany przeznaczenia terenu są sprzeczne z zasadą proporcjonalności. Na gruncie niniejszej sprawy nie może być mowy o dysproporcjach w zakresie naruszenia interesów innych podmiotów a tym bardziej o przekroczeniu władztwa planistycznego. W zakresie układu komunikacyjnego organ gminy dokonał bowiem zmiany w umiejscowieniu drogi wewnętrznej, która w przyszłości będzie mogła stanowić drogę dojazdową do działek wydzielonych z działki nr 98 a także celem ułatwienia właścicielowi tej działki transportu produktów rolnych.

Wbrew twierdzeniom skargi uwzględnienie przy planowaniu dróg na obszarze gminy tzw. trójkątów widoczności nie należy do wyjątkowych sytuacji. Jest to praktyka powszechna podyktowana względami bezpieczeństwa a nie chęcią ograniczenia prawa własności nieruchomości sąsiadujących z planowanymi drogami. Niekwestionowanym pozostaje fakt, że dodatkowe powierzchnie dróg przekładają się jednoznacznie na lepszą widoczność a w rezultacie na bezpieczeństwo mieszkańców. Strona przeciwna wyjaśniła też, że obecna praktyka zakłada stosowanie trójkątów widoczności po obu stronach drogi. Nawet jeżeli we wcześniejszym akcie planistycznym trójkąt bezpieczeństwa przy drodze KPn9 (oznaczenie drogi w poprzednim planie) znajdował się tylko z jednej strony, to należy podnieść, że była to ta sama północna strona. Obecnie trójkąt widoczności zaplanowany jest zarówno od strony północnej – wchodząc na teren działki skarżących – i od strony południowej. W tym miejscu strona przeciwna zaznaczyła, że przedmiotowy trójkąt widoczności jest absolutnie niezbędny – zwłaszcza ze strony działki skarżących (od strony północnej) z uwagi na bezpośrednie przyleganie po tej stronie nieruchomości, w tym nieruchomości skarżących do istniejącej jezdni. Chcąc wyjechać z drogi 8 KDW na drogę 11 KDW kierowca narażony jest na niebezpieczeństwo. W celu sprawdzenia, czy z drogi 11 KDW nie nadjeżdża inny pojazd, kierowca w zasadzie zmuszony jest wysunąć swój samochód bezpośrednio na jezdnię, co zagraża bezpieczeństwu w ruchu drogowym. Z tego względu, że na terenie Gminy Kobierzyce regulą jest planowanie trójkątów widoczności po obu stronach drogi, całkowicie bezzasadny jest zarzut dotyczący naruszenia konstytucyjnej zasady równości tj. art. 32 Konstytucji. Przykład drogi 7 KDW nie może zaś znaleźć bezpośredniego odniesienia do sytuacji drogi 8 KDW, gdyż kierowcy wyjeżdżający z drogi 7 KDW mają nieporównywalnie lepszą widoczność ze względu na położenie jezdni po drugiej stronie pasa drogowego tj. od strony nieruchomości skarżących. Włączając się do drogi 11 KDD kierowcę oddziela od jezdni choćby pas zieleni, czego nie ma w przypadku drogi 8 KDW i co bezsprzecznie przekłada się na bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu.

W kwestii zarzutu dotyczącego ogólnikowego uzasadnienia uchwały strona przeciwna wskazała na obiektywną niemożność uczynienia zadość żądaniu skarżących ze względu na obszerność regulacji zawartych w przedmiotowym akcie planistycznym. Plan dotyczy bowiem całej miejscowości Żerniki Małe i oprócz dróg wewnętrznych reguluje również szereg innych istotnych kwestii dotyczących prawa własności innych podmiotów. Podniesiono także, że w toku procedury planistycznej skarżący mieli możliwość wnoszenia do projektu planu uwag i z uprawnienia tego nie skorzystali.

Na rozprawie skarżący J. R. poparł skargę i zawarł w niej argumentację, natomiast pełnomocnik strony przeciwnej wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: u.p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 u.p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W niniejszej sprawie kontroli sądu w powyższym zakresie poddana została uchwała Rady Gminy Kobierzyce w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żerniki Małe zaskarżona w trybie przewidzianym w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.). Przepis ten stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Przed przystąpieniem do kontroli zgodności z prawem zaskarżonych przepisów uchwały, konieczne było zatem zbadanie, czy skarżący korzystając z przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g., posiadają legitymację w ich zaskarżeniu. Wyjaśnić w tym miejscu należy, że przymiot strony w postępowaniu kwestionującym legalność uchwały z zakresu administracji publicznej kształtowany jest na innych zasadach, aniżeli w postępowaniu administracyjnym regulowanym przepisami k.p.a. Skarga złożona na podstawie powyższego przepisu nie ma bowiem charakteru *actio popularis*, a więc do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Uprawnionym do wniesienia skargi na podstawie powołanego unormowania może być zatem jedynie ten podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 21 września 2011 r. sygn. akt II OSK 1254/11, z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/04 oraz z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 476/04 – dostępne w CBOSA, a także: Z. Niewiadomski [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2011, s. 807).

W ocenie Sądu, skarżący spełnili określony w art. 101 ust. 1 warunek uprawniający do skutecznego zaskarżenia uchwały. Nie jest bowiem kwestionowane, że są oni właścicielami nieruchomości oznaczonej geodezyjnie jako działka nr 97/7 położonej na obszarze objętym planem. Przedmiotowy akt w części objętej skargą, a więc w zakresie w jakim przeznaczają część wskazanej wcześniej nieruchomości na drogę wewnętrzną 8 KDW (tzw. trójkąt widoczności), narusza interes prawny skarżących wynikający z art. 140 k.c., ingerując bezpośrednio w ich prawo własności w stosunku do działki nr 97/7. Podane przepisy uchwały wpływają na zagospodarowanie oraz sposób wykorzystania tej nieruchomości. Z rysunku planu wynika bowiem, że działka skarżących w przeważającej części przeznaczona jest pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (teren 15 MN) jednak w niewielkiej części została objęta liniami rozgraniczającymi drogi wewnętrznej 8 KDW. Zgodnie z § 32 ust. 2 pkt 1 lit b zaskarżonej uchwały dla drogi 8 KDW ustalono szerokość w liniach rozgraniczających 8 m. W pkt 2 ww. przepisu wprowadzono natomiast obowiązek zachowania trójkątów widoczności nie mniejszych niż oznaczonych na rysunku planu. W tekście uchwały brak konkretnych danych określających wielkość wskazanych trójkątów, jednak z rysunku planu wynika bezspornie, że przedmiotowe trójkąty widoczności mieszczą się w liniach rozgraniczających drogi 8 KDW. W takim też zakresie linie rozgraniczające drogi objęły teren nieruchomości skarżących. Narożnik działki skarżących został zatem ścięty i przeznaczony pod drogę wewnętrzną 8 KDW.

Nie budzi wątpliwości, że przedstawione postanowienia planu oddziałują na zakres przysługujących skarżącym uprawnień właścicielskich. Jak bowiem zauważył Naczelny Sąd Administracyjny przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozwiązania polegającego na przeznaczeniu określonego terenu pod drogę wewnętrzną, jakkolwiek oznacza, że teren ten nadal pozostaje własnością dotychczasowego właściciela, to jednak takie przeznaczenie skutkuje również tym, że na niniejszym obszarze będzie mogła być zrealizowana tylko droga wewnętrzna. Stanowi to więc niewątpliwie ograniczenie prawa własności (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2518/12, CBOSA). Przeznaczenie w zaskarżonej uchwale części działki nr 97/7 pod drogę wewnętrzną wywołuje zatem określone konsekwencje prawne, które ingerują w sferę prawnie chronionego interesu skarżących w sposób bezpośredni i realny.

Powyższa konstatacja otwierała drogę do dokonania przez Sąd kontroli legalności zaskarżonej uchwały w zakresie naruszenia interesu prawnego skarżących.

Z treści art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.) wynika zasada samodzielności planistycznej gminy, zwanej doktrynalnie władztwem planistycznym. Kluczowym atrybutem władztwa planistycznego jest przyznanie organom gminy kompetencji do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Nieodzownym elementem samodzielności planistycznej organów gminy jest przyznane im przez ustawodawcę uprawnienie do władczej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności nieruchomości. Wynika to wprost z dyspozycji art. 6 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Nie oznacza to jednak, że uprawnienie gminy, o którym mowa w wyżej powołanych przepisach, ma charakter nieograniczony, a gmina ma pełną swobodę w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów położonych na jej terenie. W orzecznictwie podkreśla się, że uprawnienie gminy do ustalania w planie miejscowym przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane. Prawnie wadliwymi ustaleniami planu są więc nie tylko te, które naruszają przepisy, lecz także te, które są wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Należy bowiem mieć na uwadze, że w procedurze kształtowania polityki przestrzennej, oprócz interesu publicznego, ochronie podlega również interes indywidualny. Działania gminy w tym zakresie muszą zatem pozostawać w granicach obowiązującego prawa – nie mogą naruszać norm prawnych wynikających z ustawy zasadniczej oraz ustaw.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego. Przy uchwalaniu takiego aktu organy samorządu terytorialnego związane są ramami prawnymi stworzonymi przez ustawy. Powyższe wynika wprost z zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a konkretnie z jej art. 94, według którego, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego tworząc system prawa, stanowią wraz z regulacjami ustawowymi podstawę do dekodowania norm prawnych podlegających konkretyzacji w ramach procesów stosowania prawa, a w konsekwencji do ingerencji w sferę prawną osób będących adresatami działań administracji. Tym samym powinny być redagowane w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Postulat przejrzystości prawa znajdujący oparcie w art. 2 Konstytucji RP, należy rozumieć jako dyrektywę takiego tworzenia prawa, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna. W szczególności uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi być jasna i czytelna dla jej adresatów – w tym przypadku mieszkańców Gminy. Wymóg jasności prawa oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla adresatów co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Dotyczy to zwłaszcza miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności. Zawarte w nim przepisy powinny być jasne i czytelne, budzące jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych co do przeznaczenia terenów i związanych z nimi ograniczeniami – a więc kwestii kluczowych. Jeżeli tego nie czynią mogą prowadzić do sporów interpretacyjnych i stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa prawa (por. NSA w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r. II OSK 1854/08 CBOSA nsa.gov.pl).

Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy Sąd stwierdził, że ingerencja w prawo własności skarżących stosunku do nieruchomości oznaczonej geodezyjnie jako działka nr 97/7 dokonana zaskarżonymi przepisami uchwały przez wprowadzenie tzw. trójkąta widoczności w ramach linii rozgraniczających drogę wewnętrzną 8 KDW, nastąpiła z naruszeniem wskazanej wyżej dyrektywy wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP. Wprowadzając przedmiotowe ograniczenie organ planistyczny gminy nie określił bowiem w tekście planu, powierzchni (szerokości) drogi wewnętrznej 8 KDW na działce skarżących w zakresie przeznaczonym na tzw. trójkąt widoczności. Inaczej rzecz ujmując, nie określono precyzyjnie szerokości drogi w zakresie wskazanego

trójkąta a jedynie odesłano w tym względzie do rysunku planu (§ 32 ust.2 pkt 2 uchwały). W konsekwencji plan stanowiący o ograniczeniu prawa własności (co do dopuszczalnego sposobu zagospodarowania), nie ustalił zakresu tego ograniczenia. Skoro – jak wynika z rysunku planu – trójkąty widoczności mieszczą się w liniach rozgraniczających drogi wewnętrznej, której szerokość została w tekście określona na 8 m, to również należało konkretnie określić jej szerokość w ramach wspomnianych trójkątów – zwłaszcza, gdy skutkuje to ograniczeniem własności. Stwierdzenie w planie, że „obowiązuje zachowanie trójkątów widoczności nie mniejszych niż wyznaczone na rysunku planu” rodzi wątpliwości co do tego, jaka część powierzchni działki skarżących, została przeznaczona na drogę wewnętrzną. Rada nie mogła się w tym zakresie ograniczyć tylko do rysunku planu lecz zobowiązana była do wskazania szerokości drogi w tekście planu i to w sposób konkretny. Jest to istotne również z tej przyczyny, że przyjęty zapis „nie mniejszych niż”, może prowadzić do wniosku, że prawodawca lokalny dopuszcza zajęcie większej powierzchni niż zakreślona rysunkiem planu i pozostawia w tym zakresie decyzję innym podmiotom. Taki sposób uregulowania powyższej kwestii pozostaje w oczywistej sprzeczności z przywołanymi wyżej uregulowaniami konstytucyjnymi i w omawianym aspekcie stanowi nadmierną ingerencję w prawo własności skarżących.

Niezależnie od powyższego brak uregulowań co do szerokości drogi wewnętrznej w części w jakiej przewidziana ona została na działce skarżących, stanowi także o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku § 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 – dalej rozporządzenie). Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nakazuje bowiem radzie gminy przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia wspomniane zasady powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Z przywołanych przepisów wynika, że jeżeli w planie miejscowym przewiduje się tereny pod drogi (publiczne, wewnętrzne) tworzące system komunikacji, to obowiązkowo należy określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy tego systemu. Zasady te muszą obejmować elementy określone w § 4 pkt 9 rozporządzenia wykonawczego, w tym parametry układu komunikacyjnego (...). Jeżeli zatem organ w ogóle wytyczył w planie drogę która tworzy układ komunikacji, to powinien przestrzegać wymogu ustalenia parametrów tej drogi, nawet gdy nie ma ona charakteru drogi publicznej. Ustalenie tych parametrów powinno nastąpić w tekście planu, wytyczenie ich na rysunku planu nie jest zaś wystarczające. Rysunek planu nie ma w sposób samodzielny znaczenia normatywnego a jedynie obrazuje - przedstawia w formie graficznej - ustalenia tekstowe w ten sposób dookreślając je i uzupełniając. Z tekstu planu wynika, że szerokość drogi 8 KDW w liniach rozgraniczających jest niezmienna, a zatem na całej długości wynosi 8 m. Z analizy rysunku planu wynika, jednak, że przy połączeniu z drogą 11 KDD jej szerokość w liniach rozgraniczających musi być większa niż 8 m, co spowodowane jest przewidzianymi tam trójkątami. Tekst planu nie określa jednak szerokości drogi w tej części. W konsekwencji, Rada ustalając przebieg drogi wewnętrznej przez działkę skarżących nie określiła też szerokości drogi w części w jakiej znajdzie się ona na ich działce. W tym zakresie naruszyła zatem zasady uchwalania planu określone w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p, co wobec treści art. 28 tej ustawy również prowadzić musiało do stwierdzenia nieważności uchwały w części w jakiej narusza interes prawny skarżących.

W kontekście podniesionego w skardze zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności, zauważyć należy, że wobec brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. przeznaczenie danego terenu pod drogę (publiczną lub wewnętrzną), mieści się w pojęciu władztwa planistycznego gminy. Istotne jest także, że do zadań własnych gminy, oprócz wskazanego już uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, należy - stosownie do normy art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnot. W szczególności zadania te obejmują sprawy ładu przestrzennego, gminnych ulic, organizacji ruchu drogowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. W konsekwencji przeznaczając tereny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną czy też zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z towarzyszącą zabudową usługową, Gmina uprawniona była - w ramach przyznanych jej kompetencji - dokonać stosownych ustaleń w zakresie właściwego skomunikowania tych terenów z pozostałymi terenami, w tym ich właściwego połączenia z siecią istniejących i zaprojektowanych dróg.

Z załącznika graficznego przedmiotowego planu - stanowiącego integralną część zaskarżonej uchwały - wynika, że obsługa komunikacyjna terenów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową w najbliższym obszarze na którym znajduje się działka skarżących, będzie odbywać się układem dróg wewnętrznych do drogi lokalnej publicznej o symbolu 11 KDD. Przedmiotowy plan umożliwia zagospodarowanie przestrzenne terenów, na którym nie ma infrastruktury drogowej zapewniając dostęp do drogi publicznej z każdej działki budowlanej poprzez sieć dróg wewnętrznych. Takie założenie uzasadnione jest stanem faktycznym obszaru, którego dotyczy plan. Zrozumiałym również jest, że obowiązki związane z zapewnieniem obsługi komunikacyjnej nowopowstałej zabudowy mieszkaniowej muszą być podzielone między gminę i właścicieli nieruchomości, w których interesie jest uchwalenie przedmiotowego planu. Trzeba przy tym mieć na uwadze, że tworzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujawnia wielokrotnie istnienie sprzecznych interesów różnych podmiotów, jak i kolizje interesów między poszczególnymi członkami wspólnoty samorządowej a samą wspólnotą. Dlatego w procesie stanowienia tego planu gmina musi te konflikty rozstrzygać przyjmując optymalne rozwiązania mieszczące się w granicach obowiązujących przepisów. Rację mają skarżący, że obywatele mogą oczekiwać, że gmina gospodarując przestrzenią, będzie to czyniła tak, aby ograniczyć ingerencję w sferę praw własnościowych do niezbędnego minimum, jednocześnie dając dowody racjonalności podejmowanych rozwiązań. Nie można jednak pomijać, że aczkolwiek własność jest jednym z podstawowych praw podmiotowych, to nie jest jednak to prawo absolutne i jego ograniczenia są dopuszczalne. Nie wystarczy przy tym samo powołanie się na definicję interesu publicznego na gruncie powołanej ustawy i uznanie, że ma on miejsce w określonym przypadku. W demokratycznym państwie prawnym interes publiczny nie zawsze przeważa nad interesem indywidualnym. Oceniając ograniczenia prawa własności wynikające z postanowień miejscowego planu należy brać przede wszystkim pod uwagę zasadę proporcjonalności, której prawnym wyrazem jest przepis art. 31 ust.3 Konstytucji RP. Wynika z niego, że 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 jego 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. Z powołanym przepisem powiązany jest przepis statuujący zasadę równości w prawie i wobec prawa. Zasada proporcjonalności ma wiele aspektów. W ujęciu Trybunału Konstytucyjnego należy rozważać, czy: 1/ wprowadzana regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2/ jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego z którym jest powiązana; 3/ efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Oceniając niezbędność wprowadzanych ograniczeń należy brać pod rozwagę 4 wyznaczniki niezbędnego minimum ingerencji w prawo własności: przedmiotu, przestrzeni, czasu i podmiotu, należy mieć także na względzie wspomnianą wyżej zasadę równości.

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy zauważyć należy, że droga 8 KDW będzie służyła obsłudze komunikacyjnej działki sąsiedniej i działek które powstaną w wyniku jej podziału. W kontekście zasady proporcjonalności istotne jednak jest, że droga ta prawie w całości została zaprojektowana na działce sąsiedniej a tylko w pewnej części ma objąć nieruchomość skarżących. Przyjęty w planie sposób lokalizowania spornej drogi - w znacznej części na działce sąsiedniej - oznacza, że nie została naruszona istota prawa własności przysługującego skarżącym z korzyścią dla gruntów sąsiednich. Uzasadnieniem dla przyjętej w planie lokalizacji drogi, niewątpliwie jest fakt, że ma ona umożliwić komunikację terenów które dotychczas były niezabudowane a w planie zostały przeznaczone pod budownictwo. Wyznaczenie w planie miejscowym nowych terenów budowlanych, musiało się wiązać z wytyczeniem dojazdów w celu umożliwienia podziału na odrębne działki budowlane. Wszak działka budowlana musi mieć dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniające wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Wyjaśnić też przyjdzie, iż w świetle art. 93 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej, a za dostęp do takiej drogi uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej. Plan miejscowy powinien być więc tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej nieruchomości objętych planem, w tym również działek nowo powstałych w wyniku podziału tych nieruchomości i zarazem nie ingerować ponad niezbędną potrzebę w możliwość kształtowania struktury tych działek i ich bieżącego zagospodarowania.

W niniejszej sprawie problematyczne jest natomiast połączenie drogi wewnętrznej 8 KDW z drogą publiczną 11 KDD. Niewątpliwie wymaga ono odpowiedniego zjazdu - co wiąże się z ograniczeniem prawa własności skarżących. Gmina w odpowiedzi na skargę uzasadniała potrzebę przeznaczenia części nieruchomości skarżących na tzw. trójkąt widoczności, który poprawić ma warunki komunikacyjne i bezpieczeństwo na drogach przez zapewnienie odpowiedniego kąta skrętu. Takie rozwiązanie niewątpliwie jest rozwiązaniem pożądanym z

punktu widzenia interesu publicznego. Jednak omówione wcześniej uchybienia tekstu planu dotyczące zakresu ograniczenia zagospodarowania nieruchomości skarżących przez brak podania szerokości drogi wewnętrznej w liniach rozgraniczających i pozostawienie tej kwestii do uznania innym podmiotom, powoduje, że nie można uznać, że nie mamy do czynienia z nadmiernym ograniczeniem własności skarżących przez ograniczenie sposobu zagospodarowania. Skoro bowiem dopuszczono w planie powierzchnię większą niż wskazana na rysunku planu (zwrot „nie mniejsza niż”), i nie podano jasno powierzchni zajęcia, to tym samym zakres ingerencji polegającej na ograniczeniu możliwości zagospodarowania działki nie został określony. Takie niejasne i umożliwiające różne interpretacje postanowienia planu prowadzą w ocenie Sądu do ingerencji w uprawnienia właścicielskie i naruszają wskazane już wcześniej normy konstytucyjne. Mając zaś na uwadze, że obowiązujące przepisy nie regulują kwestii tzw. trójkątów widoczności w przypadku skrzyżowania drogi wewnętrznej z drogą publiczną, stwierdzić trzeba, że określenie takiej powierzchni wymagało indywidualnej oceny rady, która powinna wykazać, że przyjęta powierzchnia jest niezbędna dla zapewnienia bezpiecznej komunikacji. W niniejszej sprawie brak takich rozważań.

W kontekście obaw skarżących, że będą oni zobowiązani do utrzymania przedmiotowej drogi, Sąd wyjaśnia, że co do zasady przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określonego terenu pod drogę wewnętrzną nie oznacza, że właściciel tego terenu ma obowiązek tę drogę zrealizować oraz udostępnić osobom trzecim. Plan miejscowy określa przeznaczenie terenu, a nie obowiązek realizacji określonych inwestycji. Oznacza to, że na terenie przeznaczonym pod drogę wewnętrzną może być zbudowana tylko droga wewnętrzna. To czy zostanie ona zrealizowana zależy już jednak wyłącznie od właściciela. Osoba trzecia chcąc skorzystać z takiej drogi musi uzyskać zgodę właściciela np. poprzez ustanowienie służebności przejazdu lub zwrócić się do sądu powszechnego o ustanowienie takiej służebności.

Reasumując stwierdzić należy, że pomimo nie podzielenia przez Sąd części argumentacji stron, sama skarga okazała się zasadna z przyczyn wcześniej podanych. Stwierdzone naruszenia prawa uzasadniły zastosowanie art. 28 u.p.z.p. oraz art. 147 u.p.p.s.a. i wyeliminowanie z obrotu prawnego zapisy zaskarżonej uchwały w zakresie naruszonego interesu prawnego skarżących. Z tych względów orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach swoje wsparcie znalazło zaś w art. 200 ww. ustawy.