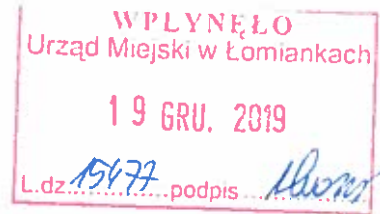


NGG
p. Pmespeiske

ZASTĘPCA BURMISTRZA
ds. technicznych

Łosice, dnia 18 grudnia 2019 roku

+
Paweł Bohdziewicz
181/2
2019 L.



KKS

radca prawny Artur Olszewski

Kancelaria Prawna

ul. Rynek 29 lok. 9

08-200 Łosice

Gmina Łomianki

W załączeniu przedkładam wyrok WSA w Warszawie w sprawie IV Sa/Wa 1055/19 wraz z uzasadnieniem prosząc o zajęcie stanowiska w sprawie.

RADCA PRAWNY
WA-S-352

Artur Olszewski

	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
Godziny urzędowania	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ - 15 ³⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰
Telefon	22 553 70 70 Radom 48 368 99 08	Wydz. I - IV ul. Jasna 2/4 22 553 78 21, 22 553 78 22 Wydz. V - VII ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37 Radom 48 368 99 18	ePUAP /wsa_waw/SkrytkaESP
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: http://etr.warszawa.wsa.gov.pl			

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**
WYDZIAŁ IV
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

13 GRU. 2019

Dnia 10 grudnia 2019 r.
Sygn. akt IV SA/Wa 1055/19

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu

r.pr Paula Olszewska
Pełnomocnik Rady Miejskiej Łomianki
Kancelaria Prawna
ul. Rynek 29/9
08-200 Łosice

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 7 grudnia 2019 r. sekretariat Wydziału IV Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Pani – jako Pełnomocnikowi organu – odpis wyroku z dnia 5 listopada 2019 r. wraz z uzasadnieniem.

Izabela Ubaniak
Specjalista



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 listopada 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Aneta Dąbrowska (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Leszek Kobyłski sędzia WSA Iwona Owsieńska-Gwiazda
Protokolant	sekr. sąd. Wioletta Matuszewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 listopada 2019 r.
sprawy ze skargi Krystyny Ścieszka-Hojny
na uchwałę Rady Miejskiej w Łomiankach
z dnia 26 października 2017 r. nr XXXIV/406/2017
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność paragrafu 81 zaskarżonej uchwały wraz z załącznikiem nr 1 stanowiącym część graficzną w odniesieniu do działki ewidencyjnej o numerze 300 z obrębu 0022 położonej w Łomiankach w zakresie jej przeznaczenia na drogę wewnętrzną oznaczoną symbolem KDW2;
2. oddala skargę w pozostałym zakresie.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Izabela Urbaniak

Specjalista

UZASADNIENIE

Krystyna Ścieszka-Hojny (dalej: „skarżąca”) wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na uchwałę Nr XXXIV/406/2017 Rady Miejskiej w Łomiankach z 26 października 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru osiedla Dąbrowa Leśna - etap II (dalej: „uchwała” czy „plan”).

Skarżąca zarzuciła wydanie zaskarżonej uchwały z naruszeniem przepisów prawa materialnego, a to art. 1 ust. 2 pkt 1, pkt 7 i pkt 9, art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 2 pkt 2, art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [(Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 z późn. zm.) – dalej w skrócie: „u.p.z.p.”] w zw. z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175/1).

Opierając się na postawionym zarzucie – skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w kwestionowanej części, jako podjętej z istotnym naruszeniem prawa (zasad uchwalania planu).

W motywach skargi, powołując się na art. 101 § 1 ustawy o samorządzie gminnym, skarżąca podniosła, że jest właścicielką nieruchomości usytuowanej przy ul. Wąskiej 1 w Łomianki Dąbrowa Leśna, o numerze ewidencyjnym 300, obręb ewidencyjny 0022.

Przechodząc do uzasadnienia zarzutu skargi, po przytoczeniu treści art. 1 ust. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., skarżąca podniosła, że kwestionuje wyznaczenie linii zabudowy na wyżej określonej nieruchomości. Zdaniem skarżącej, w planie zaprezentowano całkowite odejście od wymogu kreowania ładu przestrzennego i zaburzono możliwości harmonijnego rozwoju nowej zabudowy przez wyznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy od strony ul. Wąskiej, w odległości daleko odbiegającej od wartości przyjętej dla okolicznej zabudowy (od strony ul. Dolnej ok. min. 24,20-46,15 m. a od strony ul. Wąskiej ok. min. 16,25 - 17,50 m). Takie określenie linii zabudowy jest niezrozumiałe, gdy się zważy, że w decyzji o warunkach zabudowy z 17 grudnia 2014 r. wydanej dla nieruchomości skarżącej, organ ustalił

maksymalną nieprzekraczalną linię zabudowy od strony ul. Dolnej min. 7 m od istniejącej linii rozgraniczającej oraz od strony ul. Wąskiej min. 12 m od istniejącej linii rozgraniczającej. Przyjęcie w planie wyżej wskazanych wartości linii zabudowy godzi w prawo własności skarżącej i powoduje znaczne ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości. Wyznaczona linia nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia, co oznacza, że przy jej wyznaczeniu Gmina nadużyła władztwa planistycznego.

Dalej skarżąca zakwestionowała przeznaczenie części jej nieruchomości na drogę wewnętrzną KDW2. Wskazała, że w świetle orzecznictwa sądowego, ustalanie przebiegu dróg wewnętrznych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinno być poprzedzone bardzo wnikliwą analizą stanu faktycznego i prawnego, aby do niezbędnego minimum ograniczać sytuacje, w których gmina planuje tego typu drogi na gruntach prywatnych. Chodzi bowiem o to, aby w sposób realny zaspokoić usprawiedliwione potrzeby lokalnej społeczności w zakresie dostępu do drogi publicznej, a taką gwarancję daje jedynie niewątpliwe ustalenie, że realizacja drogi wewnętrznej nie napotka przeszkód niezależnych od gminy (np. spotka się z oporem właścicieli nieruchomości, na których jej przebieg został przewidziany w miejscowym planie) i budowę takiej drogi będzie można przeprowadzić (wyrok NSA z 17.04.2018 r., sygn. akt II OSK 1410/16, publ. LEX nr 2487078). Rada gminy ma co najmniej prawo (o ile nie obowiązek) do tego, aby w ramach obowiązków planistycznych związanych z zapewnieniem odpowiedniego systemu komunikacji i infrastruktury technicznej przewidzieć w planie miejscowym lokalizację i przebieg dróg publicznych. Planowane drogi mogą także przebiegać po gruntach prywatnych, o ile taka lokalizacja znajduje racjonalne uzasadnienie i nie wykracza poza zakres przysługującego jej władztwa" (wyrok WSA w Gliwicach z 5.03.2018 r., sygn. akt II SA/GI 994/17, publ. LEX nr 2478729). Skarżąca zaznaczyła, że od ul. Wąskiej (prostopadle do ul. Wąskiej) została w kwestionowanym planie wyznaczona droga o długość około 83 m i szerokość 8 m, co łącznie daje powierzchnię 664 m², która to droga ma być całkowicie poprowadzona po działce skarżącej. Droga ta wchodzi w istniejący na działce budynek powodując konieczność jego wyburzenia; nie jest potrzebna i jej wytyczenie nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia; nie pozwoli skarżącej racjonalnie podzielić działki

na mniejsze (brak byłoby dojazdu do dwóch działek z tyłu po 1000 m). Trzeba też zwrócić uwagę, że bez tej drogi wytyczonej przez plan i tak trzeba byłoby wykonać drogę wewnętrzną na działce skarżącej, aby w ten sposób zapewnić dojazd do tych dwóch nowopowstałych działek. Nie wiadomo też dlaczego ta droga została zaprojektowana wyłącznie po działce skarżącej. Gmina w żaden sposób nie wyjaśniła, że w takim kształcie droga jest niezbędna. Niezrozumiałe jest takie jej poprowadzenie, zwłaszcza że po drugiej stronie na sąsiedniej działce nie ma żadnych zabudowań. Jeżeli już, to droga mogłaby być poprowadzona właśnie przez te sąsiednie działki. Poprowadzenie drogi nie wynika w żaden sposób z wnikliwej analizy stanu zastanego zagospodarowania. Zdaniem skarżącej, nieracjonalne, dowolne zaprojektowanie drogi wewnętrznej świadczy o nadużyciu przysługującego Gminie władztwa planistycznego.

W ocenie skarżącej zapisy planu dotyczące nieprzekraczalnej linii zabudowy i drogi wewnętrznej godzą w jej własność i ją naruszają, a co za tym idzie powinny zostać uznane za nieważne.

Rada Gminy w Łomiankach – w odpowiedzi na skargę – wniosła o oddalenie skargi. Odnosząc się do zarzutu i argumentacji skargi przytoczonej na jego poparcie Rada wskazała, na bezzasadność skargi.

W zakresie pierwszego z twierdzeń skarżącej, kwestionującego ustalenie w planie na wysokości działki nr 300 skarżącej nieprzekraczalnych linii zabudowy, organ wskazał, że linia zabudowy po południowej stronie ul. Dolnej wyznaczona została w odległości 6 m od linii rozgraniczającej tej ulicy (terenu oznaczonego symbolem KDD1), poza dwoma wyjątkami wynikającymi z usytuowania istniejącej zabudowy. Na nieruchomości skarżącej odległość linii zabudowy od linii rozgraniczającej terenu KDD1 jest identyczna jak na sąsiednich nieruchomościach i wynosi 6 m, a nie jak podane zostało w skardze ok. min. 24,20-46,15 m. Linia zabudowy po wschodniej stronie ul. Wąskiej, na odcinku gdzie położona jest nieruchomość skarżącej - od ul. Dolnej do drogi wewnętrznej oznaczonej w planie symbolem KDW3, wyznaczona została w odległości 8 m od linii rozgraniczającej tej ulicy (terenu oznaczonego symbolem KDD5), a nie jak podaje skarżąca ok. min. 16,25-17,50 m. Odnosząc się do przywołanej przez skarżącą w skardze decyzji o warunkach zabudowy, Rada

powołała się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 stycznia 2010 r. (sygn. akt II OSK 1777/09), w którym stwierdzono, że organy gminy wydając decyzję o warunkach zabudowy nie realizują przez to władztwa planistycznego, a jedynie określają - na podstawie przepisów prawa - dopuszczalne możliwości zabudowy i zagospodarowania nieruchomości (w odniesieniu do otaczającej ją zabudowy istniejącej), które dotychczas nie zostały określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Decyzja o warunkach zabudowy ma więc charakter deklaratoryjny, a jej istota polega tylko na stwierdzeniu istnienia pewnego stanu faktycznego i prawnego odnoszącego się do zagospodarowania terenu. Zupełnie inny charakter ma natomiast plan zagospodarowania przestrzennego. Uchwalając go gmina realizuje przysługujące jej z mocy ustawy władztwo planistyczne. W ten sposób ustala przeznaczenie terenu znajdującego się w jej granicach, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu (art 4 ust. 1 u.p.z.p.). Gmina może czynić użytek z władztwa planistycznego w sposób nieograniczony, jednakże z zachowaniem zasad określonych w ustawie. Oznacza to konieczność takiego kształtowania ładu przestrzennego, który tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 1 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 2 pkt 1 u.p.z.p.), przy jednoczesnym poszanowaniu prawa własności i potrzeb interesu publicznego. Istniejący faktycznie przed uchwaleniem planu miejscowego układ przestrzenny zabudowy i zagospodarowania terenu zawierający się w obszarze jego projektowanych granic, w tym także istniejący układ przestrzenny zabudowy określony decyzjami administracyjnymi, nie wiąże bezwzględnie organu gminy. Wyznaczenie w planie linii zabudowy wzdłuż ulic Dolnej i Wąskiej nastąpiło w sposób spójny, harmonijny i logiczny, z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z istnienia zabudowy, funkcji, jaką pełni dana ulica w całościowym układzie komunikacyjnym Dąbrowy, istniejących szerokości ulic oraz możliwości ich poszerzenia, ukształtowania terenu, a także obowiązujących przepisów w tym zakresie. Co więcej, wyznaczenie linii zabudowy na nieruchomości skarżącej nastąpiło na tych samych zasadach i w tych samych odległościach co na nieruchomościach sąsiednich. Mając na względzie faktyczne odległości, w jakich wyznaczone zostały linie zabudowy względem linii rozgraniczających ul. Dolnej (KDD1) i ul Wąskiej (KDD5), organ nie zgodził się ze stwierdzeniem skarżącej, iż

wyznaczone w przywołanej przez skarżącą decyzji linie zabudowy są ustalone znacznie korzystniej niż w zaskarżonym planie. Ponadto przedmiotowa decyzja o warunkach zabudowy nigdy nie stała się ostateczną, a co za tym idzie - nie istnieje w obrocie prawnym i nie można się nią posługiwać jako prawem nabytym. Nie sposób odnaleźć przesłanek, a co ważniejsze - nie zostały one wskazane przez skarżącą, które dowodziłyby, że wyznaczone w planie linie zabudowy wzdłuż ul. Dolnej i ul. Wąskiej istotnie ograniczyły możliwość korzystania z jej nieruchomości. Linie zabudowy na nieruchomości skarżącej zostały wyznaczone w znacznie mniejszych odległościach, niż zostało to wskazane w skardze - linia zabudowy wzdłuż ul. Dolnej wyznaczona została w odległości czterokrotnie - siedmiokrotnie mniejszej, natomiast wzdłuż ul. Wąskiej w odległości dwukrotnie mniejszej. Tym samym zarzut skarżącej postawiony w tym przedmiocie jest bezzasadny. Organ też wskazał, że linia zabudowy stanowi pewną perspektywę dla obowiązujących wzorów architektonicznych i urbanistycznych, pełni funkcję porządkującą i ma na celu zapewnienie ładu przestrzennego. Linie zabudowy wyznacza się m. in. w celu ograniczenia zabudowy danego terenu, to jest rozróżnienia przestrzeni, w której można lokalizować budynki, od przestrzeni sąsiadującej, którą z różnych powodów chce się lub należy ochronić przed zabudową, najczęściej jako istotny element regulujący odległość od jezdni (choć w praktyce wyznaczaną czasem także w stosunku do innych elementów przestrzeni). Wykreślając zatem linie zabudowy organ planistyczny decyduje o granicy, do której zabudowa może sięgać. Ustala więc - w ramach przyznanego mu ustawą władztwa - pewien, określony porządek w urządzeniu przestrzeni, ingerując przy tym niewątpliwie w prawa właścicieli do swobodnego zagospodarowania nieruchomości (wyrok WSA w Szczecinie z 13.09.2018 r., sygn. akt II SA/Sz 447/18; wyrok WSA w Białymstoku z 7.12.2017 r., sygn. akt II SA/Bk 731/17; wyrok WSA w Krakowie z 30.08.2017 r., sygn. akt II SA/Kr 748/17). Wyznaczenie linii zabudowy należy uznać zatem za odpowiedź na wymagania ładu przestrzennego, ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnej ochronie walorów architektonicznych, krajobrazowych i ekonomicznych przestrzeni. Wyznaczenie linie zabudowy, nie tylko wzdłuż ulic Długiej i Wąskiej, ale na całym obszarze objętym zaskarżonym planem, służyć miało zachowaniu ładu przestrzennego oraz tworzeniu odpowiednich walorów urbanistyczno-architektonicznych. Sporządzający plan przeanalizował istniejące uwarunkowania (m. in. lokalizację istniejącej zabudowy, funkcje i szerokości

poszczególnych ulic, ukształtowanie terenu) oraz obowiązujące przepisy (np. ustawy o drogach publicznych czy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie), rozważył możliwości zagospodarowania poszczególnych terenów i mając na względzie wartości sformułowane w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., ustalił ograniczenie dla lokalizacji zabudowy, dzięki czemu uporządkował przestrzeń, ochronił najcenniejsze przestrzenie oraz zapewnił harmonijny sposób zabudowy obszaru objętego planem. W planie na nieruchomości skarżącej linia zabudowy wyznaczona została nie tylko wzdłuż terenów dróg publicznych i wewnętrznych. W uzasadnieniu do zaskarżonej uchwały wskazano, że istotnym uwarunkowaniem, determinującym przeznaczenie terenu w planie, jest istniejące zagospodarowanie terenu oraz chęć zachowania walorów przyrodniczych obszaru. Mając na względzie powyższe, a także cel uchwalenia planu nakreślony w uzasadnieniu do uchwały Nr VI/40/2015 Rady Miejskiej w Łomiankach z 12 marca 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru osiedla Dąbrowa Leśna - zachowanie unikatowego charakteru osiedla Dąbrowa Leśna, ochrony istniejących zadrzewień oraz historycznej parcelacji „miasta ogrodu” z jednoczesnym zapewnieniem warunków do zrównoważonego rozwoju tego fragmentu miasta, w zaskarżonym planie na nieruchomości skarżącej wskazany został obszar istniejących zadrzewień istotnych dla kształtowania krajobrazu skarpy doliny Wisły, gdzie nakazano utrzymanie istniejących drzew. W konsekwencji ustalonego nakazu, dążąc do jednoznaczności ustaleń oraz pełnej ochrony cennego drzewostanu, wokół obszarów zadrzewień wyznaczona została nieprzekraczalna linia zabudowy. Ustalenie ochrony istniejących na nieruchomości skarżącej zadrzewień oraz wyznaczenie wokół nich nieprzekraczalnej linii zabudowy z pewnością narusza interes prawny skarżącej, gdyż wprowadza ograniczenia w wykonywaniu prawa własności nieruchomości. Nie przesądza to również o zasadności skargi, gdyż to naruszenie interesu prawnego jest zgodne z prawem. Oznacza to, że ograniczenie wykonywania prawa własności skarżącej wynikające z tego ustalenia zaskarżonego planu ma źródło w ustawach, a zatem jest prawnie dopuszczalne. Tym samym zarzut naruszenia prawa własności uznać należy za bezpodstawny.

Odnosząc się do drugiego z argumentów skargi dotyczącego ustalonego przeznaczenia w zakresie drogi wewnętrznej, organ wskazał na zasadę wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., której realizacja ma polegać m. in. na tym, że dla

terenów budowlanych zapewniona zostanie w planie miejscowym odpowiednia infrastruktura, w tym także drogowa, zapewniająca połączenie tych terenów z publicznym systemem komunikacyjnym. Rzeczą naturalną jest, że w miarę rozwoju miasta (w tym wypadku dość dużego osiedla) muszą co jakiś czas powstawać nowe drogi lub istniejące drogi należy poszerzać tak, aby obsługa komunikacyjna osiedli mieszkaniowych odbywała się w sposób funkcjonalny i bezpieczny. Obsługę komunikacyjną części osiedla Dąbrowa Leśna pomiędzy ulicą Dolną a Długą zapewniają drogi (publiczne lub wewnętrzne) wyznaczone na kierunku północ-południe, często o szerokości niepozwalającej na oddzielenie ruchu kołowego od pieszego. Drogi te utrudniają prawidłowe skomunikowanie osiedla. Z tego też powodu jednym z podstawowych celów tworzenia planu było uregulowanie układu komunikacyjnego osiedla (poprzez poszerzenie istniejących ulic do szerokości zapewniających bezpieczeństwo ruchu pieszego i samochodowego, a także wytyczenie połączeń poprzecznych umożliwiających obsługę komunikacyjną nieruchomości położonych wewnątrz kwartałów) przy jednoczesnej ochronie historycznego układu parcelacyjnego. Rozważając kwestię konieczności wyznaczenia w planie drogi wewnętrznej KDW2 organ miał na uwadze, że kwartał zabudowy wyznaczony ulicami publicznymi Dolną, Wąską, Długą i Borzobohatego jest kwartałem bardzo rozległym, a odległość pomiędzy ulicami Wąska i Borzobohatego (biegnącymi na kierunku północ-południe) wynosi ok. 180 m. Mając za cel zapewnienie wymaganej prawem obsługi komunikacyjnej tego kwartału, która odbywać się będzie w sposób funkcjonalny i bezpieczny, a jednocześnie nie spowoduje zmniejszenia wartości krajobrazowych i historycznych tej części osiedla, bezspornym stał się fakt konieczności zaprojektowania układu dróg wewnętrznych, które zapewnią dojazd do nieruchomości położonych wewnątrz kwartału oraz pozwolą na racjonalne i zgodne z zasadą ładu przestrzennego zagospodarowanie przedmiotowego kwartału. Wyznaczenie kwestionowanej drogi wewnętrznej poprzedzone było szeregiem analiz i wizji terenowych. Przeanalizowano, mając za podstawę ustalone w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łomianki, minimalne powierzchnie działki, istniejący układ parcelacyjny W wyniku czego wskazane zostały niezabudowane nieruchomości, które będą mogły podlegać dalszym podziałom oraz te, dla których podział będzie niemożliwy. Następnie sprawdzono sposób obsługi komunikacyjnej dla poszczególnych nieruchomości, upewniając się, czy wszystkie wydzielone już

działki (zabudowane lub nie) mają zapewniony dostęp do dróg publicznych, a także wskazując możliwe kierunki dostępu do dróg publicznych dla nieruchomości, które mogą podlegać dalszym podziałom. Bardzo ważnym uwarunkowaniem determinującym sposób obsługi komunikacyjnej analizowanego kwartału, w szczególności nieruchomości skarżącej, było ukształtowanie terenu wynikające z biegnącej równolegle do ciągu ulic Dolna-Zachodnia skarpy doliny Wisły. Kilkumetrowy spadek terenu w połączeniu ze zbyt małymi szerokościami ulic, gdzie nie ma możliwości rozdzielenia ruchu pieszego i samochodowego, w znaczący sposób zagraża bezpieczeństwu mieszkańców. Szczególnie trudna sytuacja ma miejsce na ul. Wąskiej, gdzie kąt nachylenia terenu jest dość duży, a do tego dolna krawędź skarpy przebiega tuż przed skrzyżowaniem z ul. Dolną, co jest przyczyną licznych wypadków i kolizji. W niniejszej sytuacji bezsporna jest konieczność ograniczenia indywidualnych zjazdów na ul. Wąską i ul. Borzobohatego, które zlokalizowane będą na stoku skarpy. Obowiązek ochrony rzeźby i ekspozycji skarpy doliny Wisły ustalony został w Studium. Z tego też powodu ewidentnie zaniechać należy wyznaczania nowych dróg przecinających skarpe, a zabudowę lokalizować należy powyżej górnej krawędzi. Biorąc pod uwagę fakt, że zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańców jest jednym z zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym), które zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p. uwzględnia się w planowaniu przestrzennym i realizuje m. in. poprzez ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie kształtowania układu komunikacyjnego, a jednocześnie uwzględniając ustaloną w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łomianki ochronę ukształtowania i ekspozycji skarpy doliny Wisły, najbardziej optymalnym sposobem zapewnienia niezbędnej obsługi komunikacyjnej dla analizowanego kwartału, w szczególności nieruchomościom położonym wzdłuż ul. Dolnej, pomiędzy ulicami Wąską i Borzobohatego (w tym nieruchomości skarżącej), było wyznaczenie drogi równoległej do ul. Dolnej, która zlokalizowana została powyżej górnej krawędzi skarpy - drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem KDW2. Tym samym właścicielom nieruchomości umożliwione zostało racjonalne zagospodarowanie swoich własności, z jednoczesnym uwzględnieniem ochrony najcenniejszych elementów krajobrazu (które stanowią o atrakcyjności tej części miasta) i poprawą bezpieczeństwa mieszkańców. Organ nie zgodził się z tezą skarżącej, że droga wewnętrzna oznaczona symbolem KDW2 mogła zostać

poprowadzona przez działki graniczące od południa z nieruchomością skarżącej (działki o nr ew. 301, 303 i 304). Wskazane działki mają powierzchnię ok. 1000 m² i wydzielenie planem miejscowym drogi szerokości 8 m znacznie utrudniłoby ich zagospodarowanie (w przypadku działki o nr ew. 301 całkowicie uniemożliwiłoby jej zagospodarowanie), a co za tym idzie stanowiłoby nadmierną ingerencję w prawo własności. Odmienna sytuacja ma miejsce w przypadku nieruchomości skarżącej, której powierzchnia wynosi 12 154 m² i wydzielenie powierzchni 687 m² na realizację wyznaczonej w planie drogi wewnętrznej nie wpłynie na możliwość zagospodarowania owej nieruchomości. Nie odnaleziono przesłanek, a co ważniejsze nie zostały one jednoznacznie udowodnione przez skarżącą, że wydzielenie drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem KDW2 istotnie ograniczyło przysługujące skarżącej prawo własności. Odnosząc się do budynku skarżącej, organ zauważył, że w liniach rozgraniczających drogi wewnętrznej znajduje się jedynie niewielki fragment istniejącego budynku - 3,5 m z całkowitej długości 42 m. Tym samym realizacja kwestionowanej drogi wiązać się będzie z rozbiórką zaledwie fragmentu budynku, która nie przesądza o braku możliwości jego późniejszego użytkowania. Konieczność całkowitego zburzenia istniejącej w tym miejscu zabudowy zależeć będzie wyłączenie od decyzji skarżącej w zakresie docelowego sposobu zagospodarowania nieruchomości. Ponadto, zgodnie z art. 35 u.p.z.p. tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Zatem skarżąca na skutek legalnych działań organu gminy w ramach przysługującego władztwa planistycznego została pozbawiona prawa do swojej nieruchomości w części obejmującej drogę wewnętrzną. Rada wskazała też na regulacje art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

Ostatecznie organ podkreślił, że analiza dokumentacji planistycznej prowadzi do wniosku, że nie została naruszona procedura planistyczna, zachowano właściwość organów, a ustalenia planu nie naruszają uregulowań Studium. Przywołane w uzasadnieniu skargi argumenty oraz postawione przez skarżącą tezy nie udowodniły naruszenia zasad sporządzania planu.

Na rozprawie, która odbyła się 5 listopada 2019 r., pełnomocnik skarżącej wskazał, że wyznaczona linia zabudowy ogranicza prawo własności skarżącej w sposób wskazany w skardze. Skarżąca uważa, że poprowadzenie drogi powinno

odbyć się kosztem nieruchomości usytuowanych po przeciwnej jej stronie, na których brak zabudowy; pełnomocnik organu podał, że ustalenie kwestionowanej przez skarżącą linii zabudowy wynika z zastanego zagospodarowaniu nieruchomości wzdłuż ul. Wąskiej. Wielkości dotyczące przebiegu linii zabudowy wskazywane w skardze, to wielkości wynikające z uprzednio wyłożonego planu, dotyczącego obszaru Dąbrowa Leśna. Szerokość linii zabudowy wzdłuż drogi KDD5 została dostosowana do zabudowy najbardziej wysuniętej, usytuowanej na działce nr 307/15. Zaplanowanej drodze wewnętrznej nie został nadany status drogi publicznej, albowiem jej wyznaczenie nie jest niezbędne dla istniejącego układu komunikacyjnego na terenie planu, ale wskazane dla przedmiotowego kwartału – określonego w odpowiedzi na skargę. Szerokość tej drogi – 8 m została wprowadzona niejako po uwzględnieniu postulatów mieszkańców. Ustanowienie bowiem na tym terenie drogi publicznej wymuszałoby szerokość 10 m. Przesunięcie przebiegu drogi w kierunku nieruchomości znajdujących się po przeciwnej stronie nieruchomości skarżącej i drogi byłoby nadużyciem planistycznym, albowiem pozbawiałoby je możliwości zabudowy ze względu na zbyt małe parametry. Istnienie budynku magazynowego na działce skarżącej, przewidzianego w części do ewentualnej rozbiórki, jako wchodzącego w teren wyznaczonej drogi na szerokości 3,5 m nie stanowi przeszkody do wybudowania tejże drogi. Urządzenie drogi o statusie publicznym wymagałoby od Gminy, w przypadku jego rozbiórki, poniesienia kosztów odszkodowawczych. Istniejący budynek magazynowy przy obecnym przeznaczeniu planistycznym byłby niedopuszczalny (obecne przeznaczenie terenu – mieszkalne). Ta szerokość drogi została też wprowadzona dla bezpieczeństwa mieszkańców, dla oddzielenia ruchu pieszego od kołowego. Ponadto drogi w kwartale mają szerokość 6 m. Zapis w planie wskazujący na cel publiczny o znaczeniu lokalnym jest błędny. Urządzenie (budowa) spornej drogi należałoby do mieszkańców (właścicieli nieruchomości wzdłuż jej przebiegu).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami m. in. art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2107) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [(Dz. U. z

2018 r., poz. 1302) - dalej w skrócie: „p.p.s.a.”], polegają m. in. na kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej pod względem zgodności z prawem. Kontrola ta – stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. - obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Takim aktem prawa miejscowego jest zaskarżona uchwała Nr XXXIV/406/2017 Rady Miejskiej w Łomiankach z 26 października 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru osiedla Dąbrowa Leśna – etap II.

Stosownie do art. 101 § 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 506), 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. Skuteczne zaskarżenie uchwały rady gminy z zakresu administracji publicznej do sądu administracyjnego jest uzależnione zatem od wykazania przez skarżącego, że kwestionowana uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie. Innymi słowy, dopuszczalność skargi wniesionej na uchwałę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., oprócz posiadania interesu prawnego, uwarunkowana jest także jego naruszeniem interesu prawnego. Strona inicjująca postępowanie sądowe w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a jej indywidualną sytuacją prawną (interes prawny), a także musi wykazać, że ze względu na istnienie tego związku zaskarżona uchwała negatywnie wpływa na jej sytuację prawną, pozbawiając np. uprawnień, czy ograniczając lub uniemożliwiając ich realizację (naruszenie interesu prawnego). Naruszenie interesu prawnego następuje więc wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący (wyrok NSA z 19.06.2009 r., sygn. akt II OSK 205/09, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Oznacza to, że do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Skarżący musi w dacie wniesienia skargi legitymować się naruszonym interesem prawnym. W skardze należy wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia prawem chronionego interesu lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę (wyrok

NSA z 4.02.2005r., sygn. akt OSK 1563/04, Lex nr 171196). Naruszenie indywidualizowanego interesu, nie zaś wadliwość obiektywna uchwały, stanowi legitymację do wniesienia skargi. Takie stwierdzenie naruszenia interesu prawnego otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi. Daje Sądowi prawo do oceny - czy naruszenie interesu prawnego kwestionowanymi postanowieniami planu zostało dokonane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a więc czy nie zostały naruszone przepisy dotyczące procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz czy gmina nie przekroczyła granic tzw. władztwa planistycznego. Zaskarżona uchwała może być wyeliminowana z obrotu prawnego, dopiero wówczas, gdy wraz z naruszeniem interesu prawnego dojdzie do naruszenia prawa.

Zasadę samodzielności planistycznej gminy zwanej doktrynalnie władztwem planistycznym, ustanawia art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tymi przepisami, gmina ustala w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenie terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby i warunki zabudowy. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów, należy do zadań własnych gminy. Ustawodawca przekazał zatem gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu w drodze aktu prawa miejscowego. W pojęciu władztwa planistycznego mieszczą się także wprowadzone przez plany miejscowe ograniczenia prawa własności. Nie oznacza to jednak, że uprawnienie gminy, o jakim mowa w art. 3 i 4 u.p.z.p., ma charakter nieograniczony i że gmina ma pełną swobodę w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów położonych na jej terenie. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się bowiem, oprócz np. wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walorów architektonicznych i krajobrazowych, wymagań ochrony środowiska, wymagań ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, wymienionych w art. 3 ust. 2 u.p.z.p., także prawo własności i potrzeby interesu publicznego (art. 3 ust. 2 pkt 7 i 9 u.p.z.p.). Oczywiste jest zatem, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane. Sprawując władztwo planistyczne, gmina powinna mieć zawsze na uwadze, że wprowadzone ograniczenia prawa własności muszą być konieczne ze względu na wartości wyżej cenione, w przypadku planu nadrzędną wartością jest potrzeba interesu publicznego. W orzecznictwie

podkreśla się, że w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, w każdym przypadku organ gminy musi wykazać, że ingerencja w sferę prawa własności pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Rolą organu planistycznego jest właśnie wyważenie interesu publicznego i interesów prywatnych (wyroki NSA z 1.06.2017 r., sygn. akt II OSK 2478/15 i z 8.11.2017 r., sygn. akt II OSK 224/17).

W ocenie Sądu w przypadku wniesienia przedmiotowej skargi doszło do wykazania przez skarżącą posiadania interesu prawnego względem działki ewidencyjnej o numerze 300. Skarżąca udowodniła, że jest właścicielką przedmiotowej działki.

Z przedstawionego stanu sprawy wynika, że skarżąca zakwestionowała ustalenia plan w zakresie wyznaczonych - jego postanowieniami i częścią graficzną (stanowiącą załącznik nr 1 do zaskarżonej uchwały - rysunek planu) - na działce nr 300 nieprzekraczalnych linii zabudowy wzdłuż ul. Dolnej i ul. Wąskiej i terenu drogi wewnętrznej oznaczonego symbolem KDW2. Według skarżącej przyjęte rozwiązania planistyczne zostały uchwalone z przekroczeniem przez Gminę granic władztwa planistycznego i na skutek ich ustalenia doszło do ograniczenia własności skarżącej.

Sąd, w wyniku analizy treści zaskarżonej uchwały wraz z załącznikami, dokumentacji planistycznej, argumentacji skargi i odpowiedzi na skargę oraz stanowisk pełnomocników przedstawionych na rozprawie, stwierdził naruszenie interesu prawnego skarżącej w zakresie ustalonych w planie na terenie działki skarżącej wzdłuż ul. Dolnej i ul. Wąskiej nieprzekraczalnych linii zabudowy za zgodne z prawem i drogi wewnętrznej (KDW2) za niezgodne z prawem.

Z rysunku planu wynika, że działka ewidencyjna skarżącej o numerze 300 (obręb ewidencyjny 0022 Łomianki) została objęta ustaleniami dotyczącymi terenów oznaczonych symbolami: MN7 – oznaczającym „teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (§ 5 ust. 1 pkt 1 i ustalenia szczegółowe § 26) i KDW2 – oznaczającym „teren drogi wewnętrznej” (§ 5 ust. 1 pkt 10 i ustalenia szczegółowe § 81). Działka ta ma powierzchnię 12 154 m² i graniczy:

- od zachodu z ul. Wąską (teren planistyczny oznaczony symbolem KDD5 – teren drogi publicznej klasy dojazdowej),
- od północy z ul. Dolną (teren planistyczny oznaczony symbolem KDD1),
- od wschodu z działką ewidencyjną o numerze 313 (teren planistyczny oznaczony symbolem MN8),

- od południa z działkami ewidencyjnymi o numerach 301, 303 i 308 (teren planistyczny oznaczony symbolem MN9) z tym, że po tej stronie działki ustalono teren drogi wewnętrznej oznaczony symbolem KDW2. Według § 81 planu to teren o przeznaczeniu podstawowym - „projektowana droga wewnętrzna” o szerokości – 8 m.

Zgodnie ze wskazaniem organu, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [(obecnie: Dz. U. z 2018 r., poz. 1945) – dalej w skrócie: „u.p.z.p.”], które uwzględniają wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., w tym m. in. wymagania ładu przestrzennego, walory krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, prawo własności, potrzeby interesu publicznego.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustaleń dotyczących zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu określa § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [(Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587) – zwanego dalej: „rozporządzeniem”]. Według tej regulacji ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, [...]. Jak słusznie zauważyła Rada - normę art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to obowiązkowo należy określić zasady i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym można do tego użyć takiego parametru kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, jak linia zabudowy. Przy jej pomocy w planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć (nieprzekraczalna linia zabudowy) albo ustala się

miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (obowiązująca linia zabudowy). To, czy lokalny normodawca dla potrzeb kształtowania zabudowy ustali nieprzekraczalną czy obowiązującą linię zabudowy pozostawiono jego uznaniu (wyroki NSA z: 21.06.2017 r., sygn. akt II OSK 704/17; 6.09.2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12; 18.04.2012 r., sygn. akt II OSK 162/12). Linia zabudowy stanowi pewną perspektywę dla obowiązujących wzorów architektonicznych i urbanistycznych, pełni funkcję porządkującą i ma na celu zapewnienie ładu przestrzennego. Linię zabudowy wyznacza się m. in. w celu ograniczenia zabudowy danego terenu, to jest rozróżnienia przestrzeni, w której można lokalizować budynki, od przestrzeni sąsiadującej, którą z różnych powodów chce się lub należy ochronić przed zabudową, najczęściej jako istotny element regulujący odległość od jezdni (choć w praktyce wyznaczaną czasem także w stosunku do innych elementów przestrzeni). Wykreślając zatem linie zabudowy organ planistyczny decyduje o granicy, do której zabudowa może sięgać. Ustala więc - w ramach przyznanego mu ustawą władztwa - pewien, określony porządek w urządzeniu przestrzeni, ingerując przy tym niewątpliwie w prawa właścicieli do swobodnego zagospodarowania nieruchomości (wyrok WSA w Szczecinie z 13.09.2018 r., sygn. akt II SA/Sz 447/18; wyrok WSA w Białymstoku z 7.12.2017 r., sygn. akt II SA/Bk 731/17; wyrok WSA w Krakowie z 30.08.2017 r., sygn. akt II SA/Kr 748/17). Wyznaczenie linii zabudowy należy uznać zatem za odpowiedź na wymagania ładu przestrzennego, ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnej ochronie walorów architektonicznych, krajobrazowych i ekonomicznych przestrzeni.

Przy wykazanych przesłankach i potrzebach wyznaczania linii zabudowy (nieprzekraczalnej czy obowiązującej) niewątpliwie zaplanowany w planie przebieg nieprzekraczalnych linii zabudowy obejmujący działkę nr 300 ogranicza dotychczasowy sposób wykonywania prawa własności skarżącej, co oznacza, że narusza interes prawny skarżącej (pod. NSA w wyroku z 21.02.2018 r., sygn. akt II OSK 960/16, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Niemniej naruszenie to – wbrew twierdzeniu skarżącej – zostało ocenione przez Sąd za naruszenie zgodne z prawem, dokonane w granicach władztwa planistycznego Gminy. Według rysunku planu nieprzekraczalne linie zabudowy – w zakresie kwestionowanym przez skarżącą - zostały ustalone po południowej stronie ul. Dolnej i po wschodniej stronie ul. Wąskiej. Pierwsza ze wskazanych linii zabudowy została wyznaczona w

odległości 6 m lub większej od linii rozgraniczającej ul. Dolnej, poza dwoma wyjątkami wynikającymi z usytuowania istniejącej zabudowy, a dotyczącymi terenów oznaczonych w planie symbolami MN2 (5 m) i U12 (4 m). Druga ze wskazanych linii zabudowy została wyznaczona w odległości 8 m od linii rozgraniczającej ul. Wąskiej na odcinku od ul. Dolnej do ul. Długiej (oznaczonej w planie symbolem KDD12), za wyjątkiem niewielkiego odcinka pomiędzy istniejącą drogą wewnętrzną oznaczoną symbolem KDW3 a ul. Długą, na którym linię zabudowy wyznaczono w odległości 6 m od linii rozgraniczającej ul. Wąskiej ze względu na istniejącą zabudowę. Oznacza to, że ustalenie nieprzekraczalnych linii zabudowy nie nastąpiło, jak podano w skardze, od ul. Długiej na przestrzeni ok. min. 24,20-46,15 m i od ul. Wąskiej na przestrzeni ok. min. 16,25-17,50 m, ani w odległościach 7 m od ul. Dolnej i 12 m od ul. Wąskiej ustalonych nieostateczną decyzją o warunkach zabudowy z 17 grudnia 2014 r. Organ ustalając, taki a nie inny przebieg nieprzekraczalnych linii zabudowy, miał na względzie w szczególności istniejące zagospodarowanie terenu (istniejącą zabudowę) oraz zachowanie zasad ładu przestrzennego. Wyznaczenie linii zabudowy na nieruchomości skarżącej nastąpiło na tych samych zasadach i w tych samych odległościach co na nieruchomościach sąsiednich. Sąd podziela argumentację organu, że wyznaczenie w planie linii zabudowy wzdłuż ulic Dolnej i Wąskiej nastąpiło w sposób spójny, harmonijny i logiczny, z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z istnienia zabudowy, funkcji jaką pełni dana ulica w całościowym układzie komunikacyjnym terenu objętego planem, w tym istniejących szerokości ulic oraz możliwości ich poszerzenia, ukształtowania terenu, a także obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych (np. ustawy o drogach publicznych czy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie). Powyższe dowodzi, że zakwestionowane przez skarżącą przedmiotowe ustalenie planistyczne nie nosi cech dowolności. Uzasadnia je przedstawiony przez organ stan faktyczny i prawny. Wbrew twierdzeniu skarżącej ustalenie to nie nastąpiło z przekroczeniem władztwa planistycznego. Sąd ocenił je jako legalne.

Przechodząc do omówienia drugiego, z zakwestionowanych przez skarżącą, ustaleń planistycznych, należy wyjść od brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacyjnych i infrastruktury technicznej. Wymogi dotyczące stosowania standardów przy

zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustaleń dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej określa § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Według tej regulacji ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej 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. W tym w załączniku Nr 1 lp. 6.2 wskazuje się, że jednym z oznaczeń terenów komunikacyjnych stosowanych w planie są tereny dróg wewnętrznych – symbol KDW. Dalej, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych [(Dz. U. z 2018 r., poz. 2068) – dalej w skrócie: „u.d.p.”], drogi gminne zaliczone są do dróg publicznych. Drogą publiczną – stosownie do art. 1 u.d.p. - jest droga zaliczona na podstawie niniejszej 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. W myśl normy art. 7 ust. 1 u.g.p. - do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Z kolei, zgodnie z art. 8 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 u.d.p., 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; budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku – do właściciela tego terenu; finansowanie zadań, o których mowa w ust. 2, należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku – do właściciela tego terenu. Z powyższego wynika, że w ustawie o drogach publicznych występuje podział na drogi publiczne (m. in. gminne) oraz na drogi wewnętrzne. Pojęcia drogi wewnętrznej używa prawodawca także w art. 2 pkt 14 u.p.z.p. - definiując pojęcie „dostęp do drogi publicznej”. Opierając się zatem na przepisach

powołanej ustawy o drogach publicznych wskazać można kryteria odróżnienia dróg publicznych od dróg wewnętrznych. Z drogi publicznej może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, natomiast droga wewnętrzna ze swojej istoty jest przeznaczona do korzystania przez węższy, czasami ściśle określony, krąg podmiotów. Ograniczenie kręgu podmiotów korzystających wynika z dwóch okoliczności: charakteru takiej drogi, która ma służyć połączeniu nieruchomości przyległych do tej drogi z drogą publiczną; prawa własności drogi wewnętrznej i mogących wynikać z tego prawa ograniczeń w dostępie do tej drogi (tak wyrok NSA z 21.09.17 r., sygn. II OSK 98/17 i wyrok WSA w Białymstoku z 21.07.2016 r., sygn. akt 182/16 – publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Drogi wewnętrzne stanowią więc, obok dróg publicznych, element systemu komunikacyjnego, niemniej niemający służyć miejscowym potrzebom komunikacyjnym w sensie nieograniczonego dostępu. Zakres korzystania z tak określanych ciągów komunikacyjnych, jak samo ich nazewnictwo wskazuje, winien być (jest) wewnętrznie ograniczony, mający zapewnić dostępność do określonego kręgu nieruchomości z drogi publicznej. Urządzenie tych ciągów co do zasady nie pochodzi ze środków publicznych, ale spoczywa (obarcza) zarządcę terenu ich przebiegu czy właściciela (właścicieli) terenu ich lokalizacji, a zatem „dotyka” określonego kręgu podmiotów ograniczonego ich przebiegiem. Skoro sam ustawodawca wyłączył drogi wewnętrzne z systemu dróg publicznych to nie można im przypisywać takich samych funkcji jak drogom publicznym, wyznaczać je w takich parametrach jak drogi publiczne i ich budową, utrzymaniem obarczać właścicieli terenu. W świetle przytoczonych regulacji planistycznych - przeznaczanie w planach danego terenu na drogę wewnętrzną jest dopuszczalne, niemniej organ doprowadzając do ustalenia ich w planie winien kierować się obowiązującymi, wyżej przytoczonymi przepisami prawa i granicami władztwa planistycznego gminy.

Droga KDW2, mająca na celu obsługę komunikacyjną wykazanego terenu, nie została zaplanowana jako droga publiczna, lecz droga wewnętrzna w rozumieniu art. 8 u.d.p., to oznacza, że nieruchomości, na których ją zaprojektowano nie mogą podlegać wywłaszczeniu na cel publiczny, o jakim mowa w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zatem jej realizacja nie może nastąpić bez zgody właścicieli i musi nastąpić na warunkach określonych art. 8 ust. 2 i ust. 3 u.d.p. Przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozwiązania polegającego na przeznaczeniu określonego terenu pod drogę wewnętrzną oznacza, że teren ten nadal pozostaje własnością jego

dotychczasowego właściciela. Jednocześnie takie przeznaczenie skutkuje ograniczeniem uprawnień właścicielskich, albowiem choć nie pozbawia właściciela prawa własności, tak jak ma to miejsce w przypadku przeznaczenia terenu pod drogi publiczne, to nie oznacza to jeszcze, że konsekwencje takiego przeznaczenia pozostaną w zgodzie z zasadą proporcjonalności i istotą prawa własności (wyrok NSA z 31.02.2013 r., sygn. akt II OSK 2518/12, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Oceny wymagała zatem okoliczność - czy droga określona w zaskarżonym planie jako droga wewnętrzna z praktycznego punktu widzenia nie będzie pełniła roli drogi publicznej, której urządzenie i utrzymanie w części będzie w gestii skarżącej jako właścicielki nieruchomości (inaczej zostanie przez Gminę przerzucone na właścicieli nieruchomości, w tym skarżącą); czy w sprawie nie doszło do zachwiania równowagi pomiędzy koniecznością zapewnienia interesu ogółu oraz jednostki i czy skarżąca nie będzie zmuszona do poniesienia zbyt daleko idących ciężarów. Innymi słowy, w takiej sytuacji, w świetle treści powyższych wywodów, należało rozważyć - czy taki sposób określenia przeznaczenia w planie części działki nr 300 nie przekracza granic władztwa planistycznego gminy przez nadmierne ograniczenie sposobu korzystania z tej nieruchomości.

Skarżąca podniosła, że ustalona droga wewnętrzna została zaplanowana na długości ok. 83 m i szerokości 8 m, co daje łącznie powierzchnię 664 m². Na tę drogę przeznaczono wyłącznie teren nieruchomości skarżącej w pasie o szerokości 8 m wzdłuż południowej granicy działki skarżącej z działkami o nr 301, 303 i 304. Pas drogowy „wchodziłby” w istniejący budynek (magazynowy na szerokości 3,5 m - według oświadczenia organu). Zdaniem skarżącej przedmiotowa droga nie jest potrzebna, jej wytyczenie nie ma żadnego uzasadnienia. Skarżąca podkreśliła, że działka nr 300 ma dostęp do drogi publicznej stanowiącej istniejącą ul. Wąską. Ustalenie to nie pozwoli skarżącej na racjonalny podział działki nr 300 na mniejsze i tak trzeba byłoby wykonać drogę wewnętrzną do dwóch działek z tyłu. Skarżąca zauważyła też, że droga winna być poprowadzona przez ww. działki, które są niezabudowane.

Z części graficznej planu (rysunku planu) stanowiącego załącznik nr 1 do zaskarżonej uchwały wynika, że działka skarżącej, na której „usytuowano” drogę wewnętrzną KDW2 położona jest w kwartale planistycznym otoczonym terenami o przeznaczeniu komunikacyjnym, tj. od północy – KDD1 (istniejącą ul. Dolną), od wschodu – KDD6 (istniejącą ul. Borzobohatego), od południa – KDD12 (istniejącą ul.

Długą) i od zachodu KDD5 (istniejącą ul. Wąską). Z wyjaśnień organu wynika, że pas terenu przeznaczony pod drogę wewnętrzną oznaczoną symbolem KDW2 miałby być ciągiem komunikacyjnym ogólniedostępnym, łączącym się z terenami dojazdowych dróg publicznych – ul. Borzobohatego i ul. Wąską oznaczonych w planie symbolami KDD6 i KDD5, biegnącymi na kierunku północ – południe, w odległości ok. 180 m i zapewniać obsługę komunikacyjną m.in. tego kwartału; ułomność układu drogowego na tych terenach sprowadza się do braku możliwości oddzielenia ruchu kołowego od pieszego jako, że większość istniejących dróg ma szerokość 5 m; występuje deficyt ulic o przebiegu wschód – zachód. W efekcie określony w sposób wyżej przedstawiony kwartał terenu pozbawiony jest jakichkolwiek połączeń poprzecznych pomiędzy równolegle biegnącymi względem siebie ulicami. Szczególnie trudna sytuacja ma miejsce pomiędzy ul. Wąską a ul. Borzobohatego. Z tego też powodu jednym z podstawowych celów tworzenia planu było uregulowanie układu komunikacyjnego osiedla, przez poszerzenie istniejących ulic do szerokości zapewniających bezpieczeństwo ruchu pieszego i samochodowego (jako, że większość dróg nie przekracza 5 m i znacznie odbiega od minimalnych szerokości określonych przepisami dla dróg publicznych - 10 m), a także wytyczenie połączeń poprzecznych umożliwiających obsługę komunikacyjną nieruchomości położonych wewnątrz kwartałów oraz budowę infrastruktury technicznej, przy jednoczesnym uwzględnieniu walorów widokowych i ukształtowania terenu wynikającego z biegnącej równolegle do ciągu ulic Dolna-Zachodnia skarpy doliny Wisły i ochronie historycznego układu parcelacyjnego „miasta ogrodu”. Za przebiegiem planowanej drogi w tym, a nie w innym miejscu, przemawia także duży spadek terenu i związane z nim dążenie do ograniczenia ilości indywidualnych bezpośrednich zjazdów z dotychczasowych ulic na odcinkach dróg o takim znacznym spadku, nie pogarszanie warunków bezpieczeństwa na istniejących drogach. Przy takich założeniach bezsporna była konieczność poszukania połączeń poprzecznych biegnących powyżej skarpy, tym samym i konieczność zaprojektowania układu dróg wewnętrznych. Zatem najbardziej optymalnym sposobem zapewnienia niezbędnej obsługi komunikacyjnej dla analizowanego obszaru, w tym nieruchomości skarżącej, było wyznaczenie drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem KDW2. Przedmiotowa droga nie mogła zostać zaplanowana po działkach sąsiadujących z działką skarżącej, albowiem wskazane działki mają powierzchnię ok. 1000 m² i wydzielenie planem miejscowym drogi o szerokości 8 m znacznie utrudniłoby ich

zagospodarowanie, a zagospodarowanie działki nr 301 byłoby całkowicie niemożliwe. Ponadto jej realizacja wiązałaby się tylko z rozbiórką fragmentu wskazywanego przez skarżącą budynku, zaś w przypadku urządzenia drogi o statusie publicznym wymagałaby od Gminy poniesienia kosztów odszkodowawczych. Urządzenie (budowa) spornej drogi należałoby (należałaby) do mieszkańców (właściciele nieruchomości wzdłuż jej przebiegu). Ostatecznie organ podkreślił, że ingerencja w prawo własności skarżącej, w zakresie wyznaczenia na części jej nieruchomości drogi wewnętrznej, uzasadniona była interesem publicznym w postaci ustalenia układu komunikacyjnego, a za wyborem tego rozwiązania przemawiały wyżej omówione czynniki.

W istocie, przedstawiona przez organ struktura połączeń komunikacyjnych, świadczy o tym, że pas drogowy określony na szerokości 8 m, stanowiący równoległy ciąg komunikacyjny do ul. Dolnej i ul. Długiej i wyznaczony wzdłuż południowej granicy działki skarżącej, w opisanym wyżej kwartale planistycznym ograniczonym wymienionymi terenami o przeznaczeniu drogowym (statusu publicznego), ma pełnić funkcję drogi publicznej. Oznacza to, że Gmina zaplanowała drogę wewnętrzną, odpowiadającą czy przewyższającą parametrami sieć dróg dojazdowych o statusie publicznym na terenie osiedla, kierując się zamiarem odciążenia niezwykle kolizyjnego skrzyżowania ul. Wąskiej z ul. Dolną i odciążenia ul. Dolnej na skutek przejścia części ruchu nią odbywającego się, a nadto oddzielenia ruchu pieszego od kołowego celem zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim jego uczestnikom. Zatem ocena struktury połączeń, określonych w kwestionowanym planie, zdaniem Sądu dowodzi, że pas drogowy KDW2, w skład którego miałyby wejść część działki skarżącej, biorąc pod uwagę niczym nieograniczoną jego dostępność i sposób skomunikowania z innymi ulicami, ma pełnić w istocie funkcję drogi publicznej. Oznacza to nadmierną, pozbawioną podstawy prawnej i władczej ingerencję Gminy w prawo własności skarżącej, której nieruchomość posiada dostęp do drogi publicznej od ul. Wąskiej (KDD5). Ingerencja w prawo własności skarżącej, w stopniu w jakim ma to miejsce w zaskarżonej uchwale, jest zbyt daleko idąca, nieuzasadniona i w istocie sprowadza się do wyręczenia gminy - kosztem właścicieli nieruchomości w poniesieniu kosztów niezbędnych do wybudowania i utrzymania „drogi publicznej”.

Sąd nie neguje, że przeznaczając tereny w miejscowym planie

zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową gmina uprawniona jest - 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. Sąd nie neguje dopuszczalności, potrzeb ustanawiania dróg wewnętrznych w planie. Potrzeba ta jednak nie istnieje w przypadku nieruchomości skarżącej. Gmina ustalając na nieruchomości skarżącej status, parametry i cel przedmiotowego przeznaczenia terenu przekroczyła władztwo planistyczne. Rolą dróg wewnętrznych nie jest przejmowanie części ruchu z dróg publicznych, ale zapewnienie dostępu do nieruchomości z tych dróg. Plan miejscowy w zakresie realizacji wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów. Niemniej w tych działaniach gmina winna kierować się powyższymi kryteriami. Ingerencja w prawo własności musi bowiem zachowywać sprawiedliwą równowagę pomiędzy wymogami interesu publicznego lub powszechnego społeczności a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki.

I chociaż 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; to, czy zostanie ona zrealizowana, zależy więc wyłącznie od właściciela. Niemniej jednak uchwalone rozwiązanie planistyczne jest obowiązujące, wiążące dla właściciela i w dalszej perspektywie czasowej wyklucza możliwość zagospodarowania tej części działki według własnych potrzeb, planów. Nawet wskazywana przez organ regulacja art. 35 u.p.z.p., stanowiąca, że tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem (chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania), choć daje skarżącej możliwość dysponowania swoją własnością na dotychczasowych zasadach, to nie daje możliwości innego jej zagospodarowania w przyszłości. Brak obowiązku realizacji drogi wewnętrznej i udostępnienia osobom trzecim, nasuwa pytanie o cel ustalenia tego rodzaju przeznaczenia (drogi wewnętrznej), w świetle przedstawionego przez organ deficytu komunikacyjnego opisanego wyżej terenu, obawy o bezpieczeństwo uczestników ruchu, ograniczeń terenowych i

przyrodniczych. Przy takim założeniu organu, również nasuwa się pytanie - po co wyznaczać ciągi komunikacyjne, przekonywać o ich niezbędności, ograniczać w ten sposób własność (blokować działania właścicieli nieruchomości), skoro w ogóle może nie dojść do ich realizacji. Niezbędność drogi dla istniejącego układu komunikacyjnego, czy zapewnienia właściwego układu komunikacyjnego, w ocenie Sądu uzasadnia przeznaczenie danego terenu na drogę publiczną. Ustalanie przebiegu dróg wewnętrznych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinno być poprzedzone bardzo wnikliwą analizą stanu faktycznego i prawnego, aby do niezbędnego minimum ograniczać sytuacje, w których gmina planuje tego typu drogi na gruntach prywatnych. Chodzi bowiem o to, aby w sposób realny zaspokoić usprawiedliwione potrzeby lokalnej społeczności w zakresie dostępu do drogi publicznej, a taką gwarancję daje jedynie niewątpliwe ustalenie, że realizacja drogi wewnętrznej nie napotka przeszkód niezależnych od gminy (np. spotka się z oporem właścicieli nieruchomości, na których jej przebieg został przewidziany w miejscowym planie) i budowę takiej drogi będzie można przeprowadzić. W przeciwnym przypadku może dojść do sytuacji, w której mimo ograniczenia prawa własności poprzez ustalenie w planie miejscowym przebiegu drogi wewnętrznej przez grunt prywatny, nie dojdzie do realizacji zamierzonego w prawie miejscowym skutku w postaci budowy takiej drogi (tak wyrok NSA z 17.04.2018 r., sygn. akt II OSK 1410/16, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Wprowadzonego rozwiązania planistycznego nie można więc doprowadzić do zamierzonego skutku bez (zgodnego) udziału właścicieli nieruchomości. Regulacja ta nie jest niezbędna dla potrzeb interesu publicznego, ale dla ochrony interesu Gminy.

Zatem wyznaczenie drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem KDW2, o przebiegu wyżej opisanym przez nieruchomość skarżącej, w istocie odpowiadającej charakterem drodze publicznej, narusza interes prawny skarżącej, gdyż ogranicza jej własność. Ograniczenie to zostało przez Sąd ocenione jako ograniczenie przekraczające granice władztwa planistycznego Gminy, naruszające zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i istotę prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP).

Stwierdzenie, że kwestionowanymi ustaleniami planu co do terenu oznaczonego symbolem MN7 doszło do zgodnego z prawem naruszenia interesu prawnego skarżącej w zakresie działki nr 300 - obligowało Sąd do zastosowania art.

151 p.p.s.a. i oddalenia skargi w tym zakresie, a stwierdzenie, że kwestionowanymi ustaleniami planu co do terenu oznaczonego symbolem KDW2 doszło do niezgodnego z prawem naruszenia interesu prawnego skarżącej – obligowało Sąd do zastosowania art. 147 p.p.s.a. i stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie określonym sentencją orzeczenia.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Izabela Litaniak

Specjalista