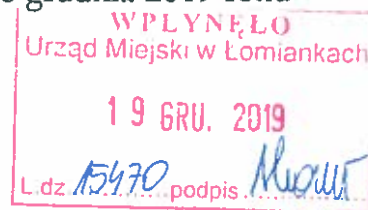


Łosice, dnia 18 grudnia 2019 roku



radca prawny Artur Olszewski
Kancelaria Prawna
ul. Rynek 29 lok. 9
08-200 Łosice

UGG
ZASTĘPCA BURMISTRZA
ds. technicznych
Paweł Bohdziewicz
13112
Z.P.

KKS

Gmina Łomianki

W załączeniu przedkładam oryginał wyroku WSA w sprawie IV SA/Wa 1315/19 z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

RADCA PRAWNY
WA S 159
Artur Olszewski

Godziny urzędowania	Informacja w Sprawach Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰	Czytelnia Akt Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ - 15 ³⁰	Biuro Podawcze 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			

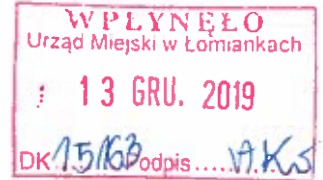
**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**
WYDZIAŁ IV
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Dnia 11 grudnia 2019 r.

Sygn. akt IV SA/Wa 1315/19

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu

r.pr. Paula Olszewska
Gmina Łomianki
ul. Warszawska 115,
05-092 Warszawa
Pełnomocnik Rady Miejskiej Łomianki



BUSINISTRZ
Małgorzata Zebrowska-Piotrak

Małgorzata Zebrowska-Piotrak

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 4 grudnia 2019 r. sekretariat Wydziału IV Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Pani – jako Pełnomocnikowi organu – odpis wyroku z dnia 25 października 2019 r. wraz z uzasadnieniem.

Katarzyna Małucha-Caban



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 października 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia WSA Aneta Dąbrowska (spr.)
Sędziowie: sędzia WSA Anita Wielopolska
asesor WSA Agnieszka Wąsikowska

Protokolant: st. sekr. sąd. Julia Durka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 października 2019 r.
sprawy ze skargi Jadwigi Bojanowskiej
na uchwałę Rady Miejskiej w Łomiankach
z dnia 26 października 2017 r., nr XXXIV/406/2017
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w odniesieniu do działki ewidencyjnej o numerze 316/1 z obrębem 0022 położonej w Łomiankach w zakresie jej przeznaczenia na drogę wewnętrzną oznaczoną symbolem KDW2;
- II. odrzuca skargę w pozostałym zakresie;
- III. zasądza od Gminy Łomianki na rzecz skarżącej Jadwigi Bojanowskiej kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Katarzyna Motucka-Caban

UZASADNIENIE

Jadwiga Bojanowska wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę XXXIV/406/2017 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 26 października 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru osiedla Dąbrowa Leśna - etap II.

Skarżąca zarzuciła wydanie zaskarżonej uchwały z naruszeniami:

1) art. 64 ust. 3 Konstytucji RP przez istotną, znaczącą i nieuzasadnioną prawnie ingerencję w nieruchomości stanowiącą jej własność położoną w Łomiankach oznaczoną w ewidencji gruntów jako działka nr 316/1 przez usytuowanie w tymże planie na obszarze oznaczonym MN8 i MN10 na jej nieruchomości drogi oznaczonej symbolem KDW2 podczas, gdy droga ta powinna zostać przeprowadzona przez grunty działki sąsiedniej mającej dostęp do dróg publicznych zbiorczych: ul. Dolnej i ul. Długiej. Przedmiotowa ingerencja przez ustanowienie na jej nieruchomości drogi prywatnej nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego;

2) art. 145 § 2 Kodeksu cywilnego przez doprowadzenie do nieruchomości sąsiedniej przez działkę skarżącej drogi KDW2, łamiąc jednocześnie art. 175, art. 176, art. 177 i art. 178 Konstytucji RP;

3) art. 163 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP przez nierówne traktowanie właścicieli nieruchomości, polegające na usytuowaniu poszerzenia obecnie istniejącej ul. Borzobohatego oznaczonej na planie symbolem KDD6 wyłącznie kosztem nieruchomości skarżącej i nieruchomości sąsiednich po jednej stronie drogi;

4) art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wobec zorganizowania dyskusji publicznej w cztery dni po opublikowaniu informacji o terminie i miejscu dyskusji na stronie internetowej Gminy Łomianki, co uniemożliwiło wszystkim zainteresowanym osobom mającym interes prawny zapoznać się z wyłożonymi planami i przygotować się merytorycznie do debaty; wobec niezorganizowania ponownie dyskusji publicznej po podzieleniu na etapy przygotowanego pierwotnie jednego planu Dąbrowa Leśna;

5) art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez ograniczenie prawa własności skarżącej w sposób naruszający istotę tego prawa;

6) art. 7 Konstytucji RP przez ograniczenie prawa własności skarżącej bez podstawy prawnej;

7) art. 2 Konstytucji RP przez wyznaczenie w sposób arbitralny i dowolny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dróg przebiegających przez działkę nr 316/1, tym samym obciążenie jej działki dodatkowo obok gazociągu kolejnymi wprost nieproporcjonalnymi do innych sąsiednich nieruchomości położonych na obszarze tego planu ciężarami, tj.: przeznaczeniem części tylko z jej nieruchomości pod KDD6 i KDW2.

Opierając się na podniesionych zarzutach skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności skarżonej uchwały i zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania.

W motywach skargi wskazano, że konsultacje społeczne w sprawie zaskarżonego planu oraz innych dotyczących Dąbrowy Leśnej zostały podzielone na kilka etapów przyjmowanych w różnych odstępach czasu, odbyły się dosłownie po czterech dniach po opublikowaniu na stronie internetowej Gminy Łomianki. Tak krótki termin nie pozwolił zainteresowanym zapoznać się z wyłożonymi planami i przygotować stanowiska. Dzięki temu wiele osób nie zdążyło się dowiedzieć, że plany zostały wyłożone. Wiele osób dowiedziało się o konsultacjach społecznych już po ich odbyciu. Nie mogli oni zabrać głosu. Po podzieleniu na etapy planu Dąbrowa Leśna Urząd Gminy nie zorganizował już następnych konsultacji. Drugi zarzut dotyczy składania uwag, które były zbierane dwukrotnie w bardzo krótkim odstępie czasu z powodu podziału na etapy. To działanie mogło wprowadzić w błąd tych mieszkańców, którzy przy pierwszym wyłożeniu złożyli uwagi. Nie wiedzieli, że nastąpiła zmiana i że muszą jeszcze raz je złożyć. Nikt nie powiadomił ich indywidualnie o tym fakcie. W sposób sprzeczny z zasadą jawności działania jednostek samorządu terytorialnego działała również Komisja Planowania, której termin posiedzenia (24 października 2017 r.) został podany do publicznej wiadomości na BIP-ie zaledwie na jeden dzień przed jej posiedzeniem (23 października 2017 r.). Takie działanie Komisji Planowania spowodowało, że osoby zainteresowane nie miały możliwości wzięcia udziału w jej posiedzeniu. Co prawda, wszystkie te czynności odbyły się w granicach treści prawa, ale niezgodnie z

duchem prawa zawartego w Konstytucji, ustawie o samorządzie gminnym, czy też ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Według skarżącej poprowadzenie drogi wewnętrznej KDW2 przez nieruchomość skarżącej ma na celu zwiększenie wartości sąsiednich działek sąsiednich o nr 313 i 315. W przekonaniu skarżącej droga KDW2 powinna przebiegać w całości po działkach nr 313 i 314 od ul. Dolnej do ul. Długiej, albowiem jej głównym zadaniem jest ich obsługa. Skarżąca z tej drogi nie będzie korzystać. Dojazd do swojej nieruchomości w całości posiada od ul. Borzobohatego. Motywem poprowadzenia drogi wewnętrznej KDW2 przez jej nieruchomość był wzrost wartości nieruchomości sąsiedniej (działki 313). Droga KDW2 przecina nieruchomość skarżącej na dwie części, w istocie stanowi drogę konieczną dla nieruchomości oznaczonych obszarem MN10 i MN8 podzielonych na mniejsze działki. O takim celu tej drogi dowodzi fakt jej ustanowienia jako drogi wewnętrznej. 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, natomiast może na nim zostać zrealizowana wyłącznie droga wewnętrzna. Zatem skarżąca nie może zrealizować swoich zamierzonych inwestycji na części zarezerwowanej pod KDW2. Tym samym przedmiotowa uchwała ogranicza prawo własności skarżącej w sposób naruszający istotę tego prawa, co w konsekwencji oznacza naruszenie art. 64 i 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zdaniem skarżącej poszerzenie skarżoną uchwałą drogi KDD6 (dotychczas istniejącej) do parametrów umożliwiających przyznanie w planie zagospodarowania przestrzennego statusu drogi publicznej wyłącznie kosztem jej nieruchomości, jest nadużyciem uprawnień Gminy. Poszerzenie powinno odbyć się kosztem działek położonych również po drugiej stronie ulicy.

Rada Miejska w Łomiankach – w odpowiedzi na skargę – wniosła o oddalenie skargi. Odnosząc się do skargi Rada i powołując się na zasadę wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazała, że realizacja tej zasady polegać ma 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 ul. Dolną a ul. 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 cech tworzenia planu było uregulowanie układu komunikacyjnego osiedla przez 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. Organ nie zgadza się z zarzutem skarżącej, że kosztem jej nieruchomości rozwiązano problem zagospodarowania sąsiednich nieruchomości. Rozważając kwestię konieczności wyznaczenia w planie drogi wewnętrznej KDW2 w pierwszej kolejności organ zauważył, 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 (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.) 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. W pierwszej kolejności 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. Ponadto oceniono realizację obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Borzobohatego” przyjętego na mocy uchwały Rady Miejskiej w Łomiankach Nr XXXIII/225/2005 z 15 lipca 2005r. (dalej: „plan Borzobohatego”), który wszedł w życie z dniem 19 października 2005 r., w szczególności zakres realizacji ustalonego planem układu drogowego. Bardzo ważnym uwarunkowaniem determinującym sposób obsługi komunikacyjnej analizowanego kwartału, w szczególności nieruchomości skarżącej, jest ukształtowanie terenu wynikające z biegnącej równoległe do ciągu ulic Dolna - Zachodnia skarpy doliny Wisły. Na odcinku ok. 100 m różnica wysokości wynosi ok. 4 m. Ponadto szerokość wszystkich dróg nie przekracza 5 m i znacznie odbiega od minimalnych szerokości określonych przepisami dla dróg publicznych - 10 m. Taka szerokość uniemożliwia rozdzielanie ruchu pieszego i samochodowego. Kwartał terenu powierzchni ponad 3,5 ha i wymiarach 450 m x 600 m x 800 m x 600 m pozbawiony jest jakichkolwiek połączeń poprzecznych pomiędzy równoległe biegnącymi względem siebie uliczkami. Ukształtowanie terenu w połączeniu ze zbyt małymi szerokościami istniejących ulic sprawia, że w celu zapewnienia bezpieczeństwa zmotoryzowanym użytkownikom ruchu, rowerzystom i pieszym niezbędne jest ograniczenie ilości zjazdów na odcinkach dróg o dużym spadku, czyli na długości ok. 100 - 150 m od ul. Dolnej. Szczególnie trudna sytuacja panuje na ul. Wąskiej, która jest najszerszą ulicą o przebiegu północ-południe i przenosi największy ruch, w tym także tranzytowy z całego osiedla Dąbrowa Leśna w kierunku centrum Łomianek położonego za trasą S7. Podnóże skarpy praktycznie położone jest 20 m od skrzyżowania z ul. Dolną, która zbiera ruch z ulic podobnych do ul. Wąskiej i doprowadza go do węzła S7 i ul. Brukowej - ulicy zbiorczej. Spadek terenu i słaba widoczność jest przyczyną licznych wypadków i kolizji na tym skrzyżowaniu. Przy takim generalnym założeniu bezsporna była konieczność poszukania połączeń poprzecznych biegnących powyżej skarpy. W uzasadnieniu do

zaskarżonej uchwały wskazano też, że urozmaicona rzeźba terenu, występowanie zarówno zwartych kompleksów zadrzewień, jak i pojedynczych drzew, stanowi ogromną wartość przyrodniczą i krajobrazową obszaru planu, a chęć zachowania walorów przyrodniczych obszaru była istotnym uwarunkowaniem przesądzającym o przeznaczeniu terenu w planie. Skarpa doliny Wisły jest jednym z podstawowych elementów kształtujących krajobraz Dąbrowy i z uwagi na swoją unikalność w skali gminy, zasługuje na ochronę, która powinna polegać na wprowadzeniu ograniczeń i zakazów w zagospodarowaniu poszczególnych terenów. Obowiązek ochrony rzeźby i ekspozycji skarpy doliny Wisły ustalony został w Studium. Z tego też powodu ewidentnie zaniechać należało wyznaczania nowych dróg (publicznych czy wewnętrznych) przecinających skarpe. Sugerowane przez skarżącą rozwiązanie, czyli poprowadzenie drogi KDW2 całości po obecnych działkach nr 313 i 314 od ul. Dolnej do ul. Długiej stanowiłoby eskalację wymienionych wcześniej wad istniejącego układu drogowego oraz prowadziłoby do degradacji krajobrazu, który na podstawie ustaleń Studium podlega ochronie. Ponadto takie rozwiązanie prowadziłoby do wyburzenia istniejącego na działce nr 313 budynku. Mając na uwadze poprawę bezpieczeństwa mieszkańców, a jednocześnie uwzględniając ustaloną w Studium 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 ul. Wąską i ul. 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 i poprawą bezpieczeństwa mieszkańców. Droga wewnętrzna oznaczona symbolem KDW2 nie została wyznaczona wyłącznie po nieruchomości skarżącej, lecz także po działkach sąsiednich. Ingerencja w prawo własności skarżącej, w zakresie wyznaczenia na części jej nieruchomości drogi wewnętrznej, uzasadniona była interesem publicznym w postaci ustalenia układu komunikacyjnego służącego zapewnieniu nieruchomościom przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową dostępu do drogi, a za wyborem tego konkretnego rozwiązania przemawiał szereg

omówionych wcześniej czynników. Według organu, tereny komunikacyjne, włącznie z drogami wewnętrznymi, należy projektować jako całościowy system, który ma za zadanie zaspokoić potrzeby komunikacji samochodowej, pieszej i rowerowej, a także zapewnić możliwość rozwoju systemów infrastruktury technicznej. System ten musi uwzględniać potrzeby nie tylko istniejącej zabudowy osiedla Dąbrowa Leśna, ale też przyszłej - powstałej w związku z zabudowywaniem wolnych jeszcze działek, przy jednoczesnym uwzględnieniu trendu postępującej intensyfikacji zabudowy. Celem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ustanowienie lokalnego, prawnego porządku planistycznego z uwzględnieniem ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, ważąc zarówno interes publiczny jak i interesy prywatne, mając na uwadze walory ekonomiczne przestrzeni oraz skutki ekonomiczne realizacji planu miejscowego. W przypadku identyfikacji poważnych wad aktualnego zagospodarowania terenu, plan miejscowy powinien proponować rozwiązania, które umożliwią przerwanie niepożądanych praktyk. Zaproponowany w planie układ drogowy jest przemyślaną koncepcją, która uwzględnia wymagania wylistowane w art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz kierunki zagospodarowania przestrzennego określone w Studium. Uwzględniając pominięty przez skarżącą fakt obowiązywania wcześniej planu Borzobohatego, można śmiało wysnuć tezę przeciwną, że ustalenia skarżonego planu są w kilku aspektach „korzystniejsze” dla skarżącej niż w planie Borzobohatego. Nadto, zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem 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 (wyrok WSA w Lublinie z 20.02.2019 r., sygn. akt II SA/Lu 944/18; wyroki NSA z: 20.10.2017 r., sygn. akt II OSK 301/16, 12.06.2015 r., sygn. akt II OSK 2646/13 i 10.08.2011 r., sygn. akt II OSK 1121/11). Zatem naruszenie interesu prawnego skarżącej jest zgodne z prawem.

Przed uchwaleniem zaskarżonego planu, dla nieruchomości skarżącej oraz niezabudowanych działek ew. nr 313, 314 i licznych działek powstałych w wyniku podziału działki 315 i 316, obowiązywał wspomniany już plan „Borzobohatego”. Po

analizie podziałów nieruchomości dokonanych po 2005 r., plan w praktyce nie był realizowany. Na nieruchomości skarżącej plan „Borzobohatego”, poza terenami przeznaczonymi pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, na 1/3 działki przewidywał zabudowę usługową z zielenią towarzyszącą (1U/ZP). Powierzchnia działki przeznaczona pod drogi była większa w stosunku do tego, co przewiduje zaskarżony plan - w planie z 2005 r. było to 1618 m², a obecnie 970 m². Rezygnacja z terenu zabudowy usługowej i przeznaczenie tej części działki pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (zgodnie z wnioskami skarżącej), ograniczenie powierzchni terenu przewidzianego pod drogi oraz modyfikacja położenia dróg tak, aby podział na działki budowlane był korzystniejszy, czyni ze skarżącej beneficjentką uchwalenia zaskarżonego planu.

Zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 u.p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice kompetencji art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. sprecyzowano w § 4 pkt 9 r.m.p.z.p. Nie ma podstaw do kwestionowania uprawnienia Rady Miejskiej w Łomiankach do określenia w zaskarżonym planie - przez wyznaczenie układu dróg wewnętrznych, zasad obsługi komunikacyjnej terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej położonych w kwartale wyznaczonym ulicami publicznymi: Dolną, Wąską, Długą i Borzobohatego. Stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 9 w zw. z art. 2 pkt 4 u.p.z.p., tworząc ustalenia zaskarżonego planu organ gminy obowiązany był uwzględnić zobiektywizowane potrzeby zarówno ogółu społeczeństwa gmina, jak też lokalnej społeczności osiedla Dąbrowa Leśna. Nadto ustalenie dróg wewnętrznych znajduje oparcie w przepisach prawa (art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, załącznik nr 1 do rozporządzenia, art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Wyznaczenie w planie miejscowym dróg wewnętrznych jest nie tylko dopuszczalne, ale przede wszystkim pożądane i mieści się w ramach kompetencji rady gminy jako jedno z podstawowych narzędzi kształtowania ładu przestrzennego. 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.

Poszerzenie ul. Borzobohatego jest niezbędne zarówno ze względów prawnych, jak i funkcjonalnych. Obecna szerokość ulicy (3,2 m) nie spełnia kryteriów przewidzianych przepisami ustawy o drogach publicznych, a także aktów wykonawczych, przez co utrudnione jest właściwe (zgodne z przepisami i lokalnymi potrzebami) urządzenie drogi. Przy ulicy aktualnie znajduje się 30 budynków i może powstać ok. 15 kolejnych. Co ważne, poszerzenie ulicy przewidziane zostało już w 2005 r. w planie Borzobohatego, w ramach którego wyznaczona została droga oznaczona symbolem 3KDd o szerokości 8,5 m, przy czym z działki skarżącej pod poszerzenie ul. Borzobohatego przeznaczony został pas szerokości 4,5 – 5 m. Nie wykluczone, że planowane było poszerzenie ulicy o kolejne 1,5 m do szerokości 10 m wymaganej przepisami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, niemniej jednak planu miejscowego dla terenów położonych po południowo-wschodniej stronie ulicy nie uchwalono. Uzyskanie na całej, 600 metrowej długości ul. Borzobohatego wymaganej przepisami szerokości 10 m jest niemożliwe bez drastycznej ingerencji w zabudowane działki. Nawet utrzymanie wyznaczonego planem Borzobohatego terenu drogi 3KW wiązałoby się z poniesieniem przez gminę ogromnych nakładów finansowych, wynikających nie tylko z konieczności wykupu terenu, ale także wypłaty odszkodowań za istniejące już ogrodzenia. Na odcinku ok. 200 m poniżej działki skarżącej, właściciele nieruchomości (po obu stronach działki drogowej) wydzielili ze swych działek pasy szerokości 1,5 m. Wprawdzie cały czas są one ich własnością, jednak de facto stanowią część pasa drogowego ul. Borzobohatego. Wykonana analiza komunikacyjna, o której mowa w § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia wykazała, że sześciometrowa szerokość ulicy stanowi niezbędne minimum, aby ulica pełniła wszystkie funkcje przewidziane przepisami. Podejmując więc rozstrzygnięcie w kwestii poszerzenia ul. Borzobohatego o część nieruchomości skarżącej, wzięto pod uwagę podziały dokonane po północno-zachodniej stronie ulicy zabudowania (w tym ogrodzenia) i istniejące po południowo-wschodniej stronie ulicy, a także skutki finansowe jakie ponieść będzie musiała gmina na realizację

planu. Nie bez znaczenia dla podjętej decyzji miał również przebieg istniejącego gazociągu oraz specyfika zasad zagospodarowania strefy kontrolowanej od gazociągu, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. z 2013 r. poz. 640). Stosownie do wymogów § 10 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia w strefach kontrolowanych nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągu podczas jego użytkowania, a zgodnie z § 10 ust. 4 zd. 1 w strefach kontrolowanych nie mogą rosnąć drzewa. Skoro więc pas nieruchomości skarżącej pomiędzy działką drogową nr 320 a północno-wschodnią granicą strefy kontrolowanej od gazociągu, w wyniku uwzględnienia ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych, został wyłączony spod zabudowy i sposób jego wykorzystania został silnie ograniczony, przyjęcie kwestionowanego przez skarżącą poszerzenia ul. Borzobohatego, w kontekście przedstawionych powyżej rozważań, uznać należało za rozwiązanie optymalne.

Za subiektywne i nieuzasadnione – zdaniem organu - należy uznać twierdzenie skarżącej, że przyjęte przez urbanistów rozwiązanie dla ustalenia dróg KDD6 i KDW2 jest całkowicie sprzeczne z zasadą równowagi. Droga wewnętrzna w równym stopniu obciąża skarżącą i innych właścicieli. Z kolei poszerzenie drogi KDD6 (ul. Borzobohatego), na odcinku wzdłuż działki skarżącej, nie odbyło się równomiernie po obu stronach ulicy, to jednak ingerencja gminy przez działania planistyczne w strefę prawną skarżącej została przeprowadzona z należyтым rozważeniem elementów składających się na proporcjonalność zastosowanych w ramach władztwa planistycznego środków. Sytuacja skarżącej uległa pewnej poprawie, ponieważ planowane poszerzenie drogi 3KDd wyniesie ostatecznie 3 m, a nie 5 jak przewidywał plan Borzobohatego. Dodatkowo przebieg drogi dojazdowej oznaczonej symbolem 4KDd został skorygowany - droga została przesunięta o ok. 70 m w kierunku południowym, tak by możliwe było jej przedłużenie aż do ul. Wąskiej, a nieruchomość skarżącej mogła zostać zagospodarowana w bardziej racjonalny i ekonomiczny sposób. Jednocześnie szerokość drogi została zmniejszona do 8 m. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że linie zabudowy

wyznaczone zaskarżonym planem pozwalają na zabudowę znacznie większego obszaru niż wynikało to z planu Borzobohatego.

Odnosząc się do zarzutu skarżącej dotyczącego naruszenia procedury planistycznej organ zaczął od przytoczenia treści art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dalej podał, że 3 marca 2017 r. Burmistrz Łomianek zawiadomił o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru osiedla Dąbrowa Leśna (zwanym dalej „pierwszym wyłożeniem”), a co za tym idzie o możliwości zapoznania się z projektem, dokumentacją oraz możliwością zgłoszenia uwag. Zgodnie z wymogiem art. 17 pkt 1 ww. ustawy wspomniane zawiadomienie Burmistrza zostało podane do publicznej wiadomości przez: 1) obwieszczenie umieszczone na tablicach ogłoszeń w poszczególnych budynkach Urzędu Miejskiego w Łomiankach na tablicach ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Łomiankach zlokalizowanych w granicach oraz sąsiedztwie obszaru objętego projektem planu miejscowego (szczegółowe wyliczenie w treści odpowiedzi na skargę) i w biuletynie informacji publicznej; 2) ogłoszenie zamieszczone w Gazecie Łomiankowskiej. Projekt planu obszaru osiedla Dąbrowa Leśna wraz z prognozą oddziaływania na środowisko został wyłożony w terminie od 20 marca do 10 kwietnia 2017 r. W trakcie trwania pierwszego wyłożenia, 23 marca 2017 r., zorganizowana została dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie planu obszaru osiedla Dąbrowa Leśna rozwiązaniami. Uwagi do projektu planu obszaru osiedla Dąbrowa Leśna można było składać do 28 kwietnia 2017 r. W wyznaczonym terminie na ręce Burmistrza złożonych zostało 248 uwag. Po podjęciu przez Radę Miejską w Łomiankach uchwały Nr XXV/342/2017 z 14 czerwca 2017 r., która pozwoliła na podział projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru osiedla Dąbrowa Leśna na trzy etapy, 3 lipca 2017 r. Burmistrz Łomianek zawiadomił (analogicznie jak to miało miejsce w marcu - przez obwieszczenie i ogłoszenie o wyłożeniu do publicznego wglądu projekt planu obszaru osiedla Dąbrowa Leśna - etap II (zwanym dalej „drugim wyłożeniem”), a co za tym idzie o możliwości zapoznania się z projektem, dokumentacją oraz możliwością zgłoszenia uwag. Projekt planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko został wyłożony do publicznego wglądu w terminie od 18 lipca do 7 sierpnia 2017 r. W trakcie drugiego wyłożenia projektu planu odbyła się dyskusja publiczna (20 lipca 2017 r.)

nad przyjętymi w projekcie planu obszaru osiedla Dąbrowa Leśna - etap II, rozwiązaniami. Uwagi do projektu planu można było składać do dnia 22 sierpnia 2017 r. W wyznaczonym terminie wpłynęło 35 uwag. Z przywołanych powyżej informacji jasno wynika, iż konsultacje społeczne zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami, nie tylko ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale i ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1081 ze zm.). Fakt ten potwierdziła również skarżąca, stwierdzając w uzasadnieniu, że wszystkie te czynności odbyły się w granicach treści prawa. Zawiadomienia o wyłożeniu projektów planów miejscowych do publicznego wglądu ukazały się z co najmniej z dwutygodniowym wyprzedzeniem (dwa razy dłuższym niż wymaga tego u.p.z.p.), przy wykorzystaniu różnorodnych środków i miejsc zamieszczenia informacji w tym zakresie. Wyłożenia trwały trzy tygodnie, a uwagi do projektów planów można było składać jeszcze przez kolejne dwa tygodnie. Przez cały czas trwania obydwu wyłożeń możliwe było zapoznanie się z projektami planów, zarówno w budynku Urzędu Miejskiego przy ul. Warszawskiej 71, jak i na stronie internetowej gminy. Nawet po zakończeniu wyłożeń urzędnicy Referatu Gospodarki Przestrzennej udzielali informacji na temat wymienionych projektów planów, a Naczelnik Wydziału Ładu Przestrzennego - spotykała się z pojedynczymi właścicielami, by omówić problemy konkretnych nieruchomości, z czego i skarżąca kilkakrotnie skorzystała. Dodatkowo ilość złożonych na ręce Burmistrza uwag świadczy o tym, że mieszkańcy osiedla Dąbrowa Leśna zostali w należyty sposób poinformowani o przeprowadzanych konsultacjach społecznych, mieli czas na zapoznanie się z projektami planów oraz na przygotowanie stanowisk na ich temat. Nie znalazł potwierdzenia zarzut skarżącej dotyczący terminu przeprowadzenia dyskusji publicznej, a za subiektywną i nietrafną uznać należy tezę skarżącej, że tak krótki termin nie pozwolił zainteresowanym nawet zapoznać się z wyłożonymi planami i przygotować stanowiska. Sprzeczny z faktami jest również zarzut niezorganizowania ponownej dyskusji publicznej. W uzasadnieniu skargi wysnuto zarzut dotyczący składania uwag, które były zbierane dwukrotnie w bardzo krótkim odstępie czasu z powodu podziału na etapy. Zdaniem skarżącej działanie to mogło wprowadzić w błąd

tych mieszkańców, którzy przy pierwszym wyłożeniu złożyli uwagi. Nie wiedzieli, że nastąpiła zmiana i że muszą jeszcze raz je złożyć. Nikt nie powiadomił ich indywidualnie o tym fakcie. Nie zostały udowodnione stawiane przez skarżącą zarzuty i tezy. Zawiadomienie Burmistrza o drugim wyłożeniu do publicznego wglądu ukazało się cztery miesiące po zawiadomieniu o pierwszym wyłożeniu do publicznego wglądu, zaś od momentu zakończenia zbierania uwag w czasie pierwszego wyłożenia do momentu rozpoczęcia drugiego wyłożenia upłynęły niemalże trzy miesiące. Za subiektywną opinię uznać więc należy twierdzenie skarżącej, że uwagi zbierane były w bardzo krótkim odstępie czasu. Podkreślić należy, że u.p.z.p. nie nakłada na organ sporządzający projekt planu miejscowego obowiązku imiennego zawiadamiania mieszkańców i właścicieli nieruchomości objętych projektem planu miejscowego o fakcie wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, a jak już wcześniej wykazano Burmistrz Łomianek dotrzymał wszelkich ustawowych wymogów dotyczących sposobu poinformowania mieszkańców o konsultacjach społecznych nad projektami planu miejscowego. Nie znajduje także uzasadnienia teza skarżącej, że w związku z drugim wyłożeniem projektu planu do publicznego wglądu mieszkańcy musieli raz jeszcze składać swoje uwagi. W związku z podziałem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru osiedla Dąbrowa Leśna na etapy po rozpatrzeniu przez Burmistrza uwag złożonych w ramach drugiego wyłożenia i wprowadzeniu zmian w projekcie planu wynikających z tego rozpatrzenia, ponownej analizie poddane zostały uwagi, które wpłynęły w czasie pierwszego wyłożenia. W pierwszej kolejności dokonano oceny które z 248 zgłoszonych uwag dotyczą obszaru zaskarżonego planu, następnie zaś (mając na względzie zmiany, które zostały wprowadzone w projekcie planu) raz jeszcze oceniono możliwość uwzględnienia poszczególnych uwag. Tym samym stanowiska mieszkańców i właścicieli nieruchomości objętych planem zostały dwukrotnie wzięte pod rozwagę, nawet jeżeli zostały one wyrażone tylko w ramach pierwszego wyłożenia. Stwierdzić więc należy, iż sporządzający plan ponad wszelką wątpliwość dopełnił obowiązku wnikliwego rozważenia głosu mieszkańców i właścicieli nieruchomości w toku tworzenia zaskarżonego planu. Konsultacje społeczne dotyczące zaskarżonego planu, jak też rozpatrywanie uwag przez Burmistrza Łomianek zostały przeprowadzone z należytą

starannością i zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie. Z protokołu nr XXXIV/2017 Sesji Rady Miejskiej w Łomiankach z 26 października 2017 r. (punkt III podpunkt 7) przed podjęciem zaskarżonej uchwały Naczelnik Wydziału Ładu Przestrzennego szczegółowo omówiła wszystkie uwagi dotyczące projektu zaskarżonego planu wyjaśniając przesłanki przesądzające o ich nieuwzględnieniu przez Burmistrza, a następnie przez indywidualne głosowania Rada Miejska rozpatrzyła wszystkie uwagi. Komisja ds. Planowania i Zagospodarowania Przestrzennego Rady Miejskiej działała zgodnie z zasadą jawności. Posiedzenie Komisji ds. Planowania i Zagospodarowania Przestrzennego, na którym omawiany był projekt zaskarżonej uchwały, odbyło się 19 października 2017 r., a nie jak twierdzi skarżąca 24 października 2017 r. Informacja o terminie posiedzenia Komisji przekazana została jej członkom 16 października 2017 r. Tego samego dnia ogłoszenie informujące o terminie i miejscu posiedzenia Komisji ds. Planowania i Zagospodarowania Przestrzennego zostało wywieszane na tablicach ogłoszeń Urzędu Miejskiego oraz zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na portalu internetowym gminy. Ponadto Wojewoda Mazowiecki dokonał oceny prawnej zaskarżonej uchwały, zarówno pod względem jej zgodności z obowiązującymi przepisami, jak i prawidłowości przeprowadzenia procedury planistycznej. W wyniku przeprowadzonego nadzoru, 28 listopada 2017 r., Wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze i nie znalazł przesłanek do uchylenia uchwały Nr XXXIV/406/2017 w całości. 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 postawiony przez skarżącą zarzut i tezy nie udowodniły naruszenia zasad sporządzania planu. Uprawniona jest więc konkluzja, że ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia jednostki. Skarżąca zarzucając niezgodne z prawem procedowanie uchwały nie udowodniła powiązania swojego interesu prawnego z konkretną normą prawa materialnego, która zostałaby naruszona zaskarżoną uchwałą i istotnego naruszenia zasad sporządzania planu, które uzasadniałyby stwierdzenie jego nieważności. Wprowadzone w zaskarżonym planie ograniczenia

prawa własności skarżącej miały swe źródło w ustawach, w tym w ustawie zasadniczej. Przedstawione motywy i podstawy takiej, a nie innej ingerencji w prawo własności skarżącej bezsprzecznie udowadniają, że Gmina nie nadużyła władztwa planistycznego w tej sprawie. Tym samym zarzut ograniczenia prawa własności skarżącej bez podstawy prawnej uznać należy za bezzasadny.

Ostatecznie organ stwierdził, że zakres ingerencji Gminy w prawo własności skarżącej nie ma znamion dowolności i mieści się w granicach wyznaczonych interesem publicznym.

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 Dabrowa Leśna – etap II (zwana dalej: „planem” czy „uchwałą”).

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 uchwałą 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. 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). 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. Dopiero stwierdzenie naruszenia interesu prawnego otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania (oceny) 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.

W ocenie Sądu w przypadku wniesienia przedmiotowej skargi doszło do wykazania przez skarżącą posiadania interesu prawnego względem działki ewidencyjnej o numerze 316/1. Skarżąca udowodniła, że jest właścicielką działki nr 316/1. Natomiast nie stwierdzono naruszenia interesu prawnego skarżącej w

zakresie ustaleń planu dotyczących terenu oznaczonego na jego rysunku symbolem KDD6, a stwierdzono naruszenie interesu prawnego skarżącej w zakresie ustaleń planu dotyczących terenu oznaczonego na jego rysunku symbolem KDW2.

Działka ewidencyjna o numerze 316/1 o powierzchni 7718 m² z obrębu 0022 w Łomiankach, której skarżąca jest właścicielką, dotychczas objęta była postanowieniami uchwały nr XXXIII/225/2005 Rady Miejskiej w Łomiankach z 15 lipca 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej: „planem z 2005 r.”), która utraciła moc na skutek wejścia w życie zaskarżonego planu. Według ustaleń planu z 2005 r. ww. działka była przeznaczona na tereny: zabudowy usługowej z zielenią towarzyszącą oznaczony na rysunku planu symbolem 1U/ZP, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o niskiej intensywności zabudowy oznaczony na rysunku planu symbolem 2MN, ulic publicznych dojazdowych o szerokości jezdni nie mniejszej niż 5 m i szerokości ulicy w jej liniach rozgraniczających nie mniejszej niż 8,5 m oznaczonych na rysunku planu symbolami 3KDd i 4KDd (§ 7 i § 22). Ówczesnie z nieruchomości skarżącej na tereny o przeznaczeniu komunikacyjnym przewidziano 1618 m², w tym na poszerzenie drogi publicznej dojazdowej 3KDd o szerokości 3 m (ul. Borzobohatego) przeznaczono - 5 m, a na drogę publiczną dojazdową 4KDd – 8 m.

Z kolei w zaskarżonym planie działka skarżącej została objęta postanowieniami dotyczącymi terenów oznaczonych na jego rysunku symbolami: MN8 (ustalenia szczegółowe § 27), MN12 (ustalenia szczegółowe § 31), KDD6 (ustalenia szczegółowe § 66) i KDW2 (ustalenia szczegółowe § 81). Według § 5 pkt 1 oraz pkt 8 i pkt 10 odpowiednio w związku z § 27 i § 31 oraz § 66 i § 81 planu tereny oznaczone symbolami: MN to „tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej” (MN8 i MN12), KDD to „tereny dróg publicznych klasy dojazdowej” (KDD6) i KDW to „tereny dróg wewnętrznych” (KDW2).

Skarżąca zakwestionowała plan w zakresie ustaleń obejmujących przeznaczenie jej nieruchomości na tereny oznaczone symbolami KDD6 (§ 66 planu) i KDW2 (§ 81 planu).

Według § 66 planu teren oznaczony symbolem KDD6 - to teren o przeznaczeniu drogi publicznej klasy dojazdowej – istniejąca ul. Borzobohatego, o

szerokości drogi w liniach rozgraniczających – 6 m i § 81 planu teren oznaczony symbolem KDW2 – to teren o przeznaczeniu podstawowym „projektowana droga wewnętrzna”, o szerokości – 8 m. Obecnie ul. Borzobohatego ma szerokość 3 m, na jej poszerzenie do 6 m z działki skarżącej przeznaczono 3 m. W części pomiędzy ul. Dolną (KDD1) a projektowaną ulicą wewnętrzną (KDW2) jest niezagospodarowana, a na dalszej części działki znajduje się budynek (według oświadczenia skarżącej – mieszkalny) i działka nr 316/1 ma szerokość 27 m (według oświadczenia skarżącej złożonego do protokołu rozprawy). Po przeciwnej stronie ul. Borzobohatego teren nieruchomości do niej przylegających jest w przeważającej większości zagospodarowany (zabudowa szeregowa).

W ocenie Sądu powyższe, wbrew oczekiwaniom skarżącej, dało podstawy do stwierdzenia, że kwestionowanymi w § 66 postanowieniami planu nie doszło do ograniczenia uprawnień skarżącej względem należącej do niej nieruchomości. Nie zostało odebrane skarżącej uprawnienie do wykonywania przysługującego jej prawa własności na dotychczasowych warunkach. Działka skarżącej w przedmiotowej procedurze planistycznej, w przeciwieństwie do wyżej przytoczonych ustaleń planu obowiązującego w latach 2005 – 2017 r., na całej powierzchni uzyskała przeznaczenie mieszkaniowe jednorodzinne, z wyznaczoną nieprzekraczalną linią zabudowy od ul. Borzobohatego wzdłuż całego przebiegu działki, a nie jak uprzednio - ograniczającą w sposób szczególny - możliwość zagospodarowania działki w części północnej z trzech stron, a na poszerzenie terenu drogi publicznej dojazdowej KDD6 z jej szerokości ok. 27 m (wg. oświadczenia skarżącej) przeznaczono 3 m, a nie 5 m jak w planie z 2005 r. Oznacza to, że skarżąca na skutek obowiązujących w powyższym zakresie ustaleń planistycznych znalazła się w korzystniejszej sytuacji prawnej niż była przed wejściem w życie zaskarżonego planu. Korzyść z zaistniałej sytuacji dla posiadanego przez skarżącą prawa własności dotyczy, po pierwsze - uzyskania przeznaczenia zasadniczego, czyli mieszkalnego; po drugie – wyznaczenia przebiegu nieprzekraczalnej linii zabudowy dającego możliwość bardziej racjonalnego zagospodarowania własności skarżącej porównawszy z dotychczas dopuszczonym; po trzecie – ustalenia dotyczącego przeznaczenia ok. 3 m z jej działki na drogę publiczną klasy dojazdowej oznaczoną symbolem KDD5 (istniejącą ul. Borzobohatego). Globalnie powierzchnia działki nr 316/1 przeznaczona

pod drogi w planie z 2005 r. (1618 m²) była większa w stosunku do tego, co przewiduje zaskarżony plan (970 m²). Nie doszło zatem do ograniczenia zakresu władztwa skarżącej względem zakresu wynikającego z wcześniejszych unormowań prawnych (planistycznych); wykonywania prawa własności przez skarżącą na dotychczasowych warunkach - tym samym naruszenia prawa. Stwierdzenie nienaruszenia interesu prawnego skarżącej względem omówionego ustalenia planu uniemożliwiło Sądowi przejście do merytorycznej oceny jego zgodności z prawem.

Z kolei przechodząc do drugiej części ustaleń planistycznych zakwestionowanych przez skarżącą, a sformułowanych w § 81 w zakresie terenu oznaczonego symbolem KDW2 należy przyznać rację organowi, że 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 również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., w m. in. wymagania ładu przestrzennego, walory krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, prawo własności, potrzeby interesu publicznego. 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 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 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. Droga 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 i ust. 2 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. 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.

I tak, 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.). Oczywiście 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).

Pod zaplanowaną drogę wewnętrzną KDW2 została przeznaczona część ww. działki skarżącej o numerze ewidencyjnym 316/1, tj. pas o szerokości 8 m na odcinku liczącym ok. 27 m. Przedmiotowa działka ma dostęp do drogi publicznej stanowiącej istniejącą ul. Borzobohatego, której poszerzenie o 3 m – według ustaleń tego samego planu - ma odbyć się kosztem działki skarżącej. Obecnie powierzchnia działki przeznaczona pod drogi wynosi 970 m². Skoro 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 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, którego 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 316/1 nie przekracza granic władztwa planistycznego gminy przez nadmierne ograniczenie sposobu korzystania z tej nieruchomości.

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 oznaczonymi w planie symbolami KDD6 i KDD5 i stanowić obsługę komunikacyjną dla obszarów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową oznaczonych symbolami: MN7, MN8, MN9, MN10 i MN12; 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 kwartał terenu o powierzchni ponad 3,5 ha i wymiarach 450 m x 600 m x 800 m x 600 m pozbawiony jest jakichkolwiek połączeń poprzecznych pomiędzy równoległe 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. 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 oraz „przecinający” działkę 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. Borzobohatego (KDD5) i poszerzenie tej ulicy o 3 m ma nastąpić kosztem własności skarżącej. 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 należy zgodzić się z organem, że 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. Zatem wyznaczenie drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem KDW2, przecinającej nieruchomości skarżącej na dwie części, w istocie odpowiadającej charakterem drodze publicznej, narusza interes prawny skarżącej, gdyż ogranicza własność skarżącej. 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).

Wskazywany przez organ 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, 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. Ciąg komunikacyjny o takim przebiegu przez działkę skarżącej w planie z 2005 r. miał status drogi publicznej (4KDd).

Ustalanie przebiegu dróg wewnętrznych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinno być poprzedzone bardzo wnikliwą analizą stanu faktycznego i prawnego, aby do niezbędnego minimum ograniczyć sytuację, 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). Postępowanie wykazało, że wprowadzonego rozwiązania planistycznego nie można doprowadzić do zamierzonego skutku bez (zgodnego) udziału właścicieli nieruchomości. Oznacza to, że regulacja ta nie jest niezbędna dla potrzeb interesu publicznego, ale dla ochrony interesu Gminy.

Sąd podzielił twierdzenie organu, że w sprawie nie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu, w szczególności zarzucanego przez skarżącą naruszenia art. 17 pkt 9 u.p.z.p. Według powołanej regulacji - wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, w sposób określony w pkt 1 (w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości) o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Nadto, w myśl art. 17 pkt 11 u.p.z.p., wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu. Z wyjaśnień organu przedstawionych w odpowiedzi na skargę i dokumentacji planistycznej stanowiącej akta administracyjne sprawy wynika, że: po pierwsze Burmistrz Łomianek zawiadamiał społeczność o wyłożeniach do publicznego wglądu projektów planu, zarówno projektu planu obszaru osiedla Dąbrowa Leśna

(zawiadomienie z 3 marca 2017 r.), jak i projektu planu obszaru osiedla Dąbrowa Leśna po podziale na trzy etapy, czyli projektu planu obszaru osiedla Dąbrowa Leśna – etap II (zawiadomienie z 3 lipca 2017 r.); po drugie zawiadomienia w obu przypadkach miały miejsce przez obwieszczenie zamieszczone: na tablicach ogłoszeń w poszczególnych budynkach Urzędu Miejskiego, na tablicach ogłoszeń Urzędu Miejskiego zlokalizowanych w granicach i sąsiedztwie obszaru objętego projektem planu oraz w biuletynie informacji publicznej, a także przez ogłoszenie zamieszczone w Gazecie Łomiankowskiej); po trzecie wyłożenia odpowiednio nastąpiły w terminach: od 20 marca do 10 kwietnia 2017 r. i od 18 lipca do 7 sierpnia 2017 r., a dyskusje publiczne zostały zorganizowane 23 marca 2017 r. i 20 lipca 2017 r.; po czwarte uwagi do projektów planu można było składać do 28 kwietnia 2017 r. (wpłynęło 248 uwag) i do 22 sierpnia 2017 r. (wpłynęło 35 uwag); po piąte zawiadomienia o wyłożeniu projektów planu ukazały się z co najmniej dwutygodniowym wyprzedzeniem i rację ma organ, że chociażby ilość złożonych na ręce Burmistrza uwag świadczy o tym, że mieszkańcy osiedla Dąbrowa Leśna zostali w należyty sposób poinformowani o przeprowadzanych konsultacjach społecznych, mieli czas na zapoznanie się z projektami planu oraz na przygotowanie stanowisk na ich temat; po szóste zawiadomienie Burmistrza o drugim wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu ukazało się cztery miesiące po zawiadomieniu o pierwszym wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, zaś od momentu zakończenia zbierania uwag w czasie pierwszego wyłożenia do momentu rozpoczęcia drugiego wyłożenia upłynęły trzy miesiące. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie nakłada na organ sporządzający projekt planu miejscowego obowiązku imiennego zawiadamiania mieszkańców i właścicieli nieruchomości objętych projektem planu miejscowego o fakcie wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu. Ponownej analizie, w związku z podziałem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru osiedla Dąbrowa Leśna na etapy i po rozpatrzeniu przez Burmistrza uwag złożonych w ramach drugiego wyłożenia oraz wprowadzeniu zmian w projekcie planu wynikających z tego rozpatrzenia, poddane zostały również uwagi, które wpłynęły w czasie pierwszego wyłożenia. Jak stwierdził organ dokonano oceny które z 248 zgłoszonych uwag dotyczą obszaru zaskarżonego planu, następnie raz jeszcze

oceniono możliwość ich uwzględnienia. Zatem stanowiska mieszkańców i właścicieli nieruchomości objętych planem zostały dwukrotnie wzięte pod rozwagę nawet jeżeli zostały wyrażone tylko w ramach pierwszego wyłożenia. Uwagi były omówione i poddane głosowaniu na Sesji Rady Miejskiej w Łomiankach z 26 października 2017r. przed podjęciem zaskarżonej uchwały. Również działanie Komisji ds. Planowania i Zagospodarowania Przestrzennego Rady Miejskiej było jawne. Posiedzenie Komisji, na którym omawiany był projekt zaskarżonej uchwały, odbyło się 19 października 2017 r., a nie jak twierdzi skarżąca 24 października 2017 r. Informacja o terminie posiedzenia Komisji przekazana została jej członkom 16 października 2017 r. i tego samego dnia ogłoszenie informujące o terminie i miejscu jej posiedzenia zostało wywieszane na tablicach ogłoszeń Urzędu Miejskiego, zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej i na portalu internetowym gminy.

Stwierdzenie, że kwestionowanymi ustaleniami planu co do terenu oznaczonego symbolem KDD6 nie doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącej w zakresie działki nr 316/1 - obligowało Sąd do zastosowania art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. i odrzucenia w tym zakresie skargi, a stwierdzenie, że kwestionowanymi ustaleniami planu co do terenu oznaczonego symbolem KDW2 doszło do naruszenia interesu prawnego przez przekroczenie władztwa planistycznego – obligowało Sąd do zastosowania art. 147 p.p.s.a. i stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie określonym sentencją orzeczenia.

O zwrocie kosztów postępowania, na które złożył się wpis od skargi, postanowiono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Katarzyna Kaba-Caban

