



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 sierpnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	Tomasz Janeczko
	Sędzia WSA	Mirosław Montowski
	Asesor WSA	Anna Milicka-Stojek (spr.)

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **16 sierpnia 2022 r.**
sprawy ze skargi **Przemysława Uliasz**
na uchwałę **Rady Miasta Otwocka**
z dnia **28 września 2021 r.** nr **LI/538/21**
w przedmiocie **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

- 1. stwierdza nieważność § 26 pkt 2 lit. t zaskarżonej uchwały w części, w jakiej ustala szerokość drogi dojazdowej 20KDD w liniach rozgraniczających na terenie dz. nr 15/4, nr 15/5, nr 15/7 i nr 15/12 oraz w części graficznej w zakresie, w jakim wytycza przebieg drogi dojazdowej 20KDD przez teren dz. nr 15/4, nr 15/5, nr 15/7 i nr 15/12 i ustala linię zabudowy związanej z przebiegiem tej drogi dla dz. nr 15/4, nr 15/5, nr 15/7, nr 15/8, nr 15/15 i nr 15/16;**
- 2. zasądza od Rady Miasta Otwocka na rzecz skarżącego Przemysława Uliasz kwotę 797 zł (słownie siedemset dziewięćdziesiąt siedem) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Specjalista
Pr. Montowski

UZASADNIENIE

Rada Miasta Otwocka (dalej jako „organ”) w dniu 28 września 2021 r. podjęła uchwałę nr LI/538/21 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod nazwą „Soplicowo” (powoływanej dalej jako „uchwała” lub „m.p.z.p.”).

Przemysław Uliasz (dalej jako „skarżący”), wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na powyższą uchwałę, w zakresie, w którym dotyczy przeprowadzenia przez nieruchomości stanowiącą jego własność, a objętą jedną księgą wieczystą nr WA10/00005981/1, obejmującą dz. nr 15/4, nr 15/5, nr 15/6, nr 15/7, nr 15/8, nr 15/10, nr 15/11, nr 15/12, nr 15/15 o łącznej pow. 3,1912 ha, drogi publicznej – ulicy Litewskiej, co spowodowało faktyczny podział tej nieruchomości. Skarżący wniósł jednocześnie o przywrócenie zlikwidowanej częściowo ul. Bukowej do skrzyżowania z ul. Redutową, co spowoduje wyważenie interesu publicznego i interesu prywatnego. Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie:

1. art. 105 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899) poprzez zaniechanie przyznania skarżącemu, po dokonaniu podziału ww. nieruchomości tworzącej faktycznie jedną nieruchomość o pow. 3,1912 ha, działki (działek) gruntu o łącznej powierzchni równej powierzchni dotychczasowej jego nieruchomości lub też dopłat w gotówce;

2. art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.), powoływanej dalej jako „u.p.z.p.”, poprzez przekroczenie granic władztwa planistycznego i nieuwzględnienie prawa własności ww. nieruchomości, która faktycznie tworzy jedną całość i związanym z tym ograniczeniem uprawnień właścicielskich wykluczającym możliwość docelowego wykorzystania nieruchomości jako całości.

W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że z art. 105 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że wyłącznym kryterium ekwiwalentności, znajdującym zastosowanie przy dokonywaniu scalenia lub podziału nieruchomości w trybie uregulowanym w tej ustawie jest identyczność powierzchni działek, które dana strona wniosła do scalenia i podziału – ekwiwalentność powierzchniowa. Tymczasem zaskarżoną uchwałą poprzez wytyczenie drogi – ul. Litewskiej, pomniejszona została powierzchnia nieruchomości skarżącego. W zamian za powyższe skarżący ani nie otrzymał identycznej powierzchni działek, jaka została utracona, ani też odpowiedniej

Sygn. akt VII SA/Wa 947/22

dopłaty w gotówce. Co więcej, w wyniku takiego zapisu m.p.z.p. skarżący utracił przynajmniej dwóch potencjalnych nabywców zainteresowanych zakupem nieruchomości jako całości. Zdaniem skarżącego, w tej sytuacji stanowisko organu (przedstawione w odpowiedzi na wystosowane przez niego wezwanie z 29 stycznia 2022 r. o zmianę zapisów m.p.z.p.), że dzięki ustaleniu drogi przez dz. nr 15/7 i nr 15/8 i dz. nr 15/4 i nr 15/5 uzyskają one dostęp do drogi publicznej, zaś w przypadku potraktowania wszystkich działek jako całej nieruchomości może to nie mieć większego znaczenia, należy uznać za całkowicie lakoniczne. Po pierwsze, organ nie wskazał, by podejmował jakiegokolwiek próby zadośćuczynienia za utraconą część nieruchomości. Po drugie, jak wynika z pisma z 21 lutego 2022 r., organ sam zdecydował, że skarżący powinien sprzedać nieruchomość (która obecnie tworzy zwartą całość), jako poszczególne nieruchomości – kompletnie pomijając fakt, że skarżący nie musi być zainteresowany takim rozwiązaniem. Skarżący zauważył, że skoro uchwalając m.p.z.p. rada gminy może ingerować w wykonywanie prawa własności, to jednak ingerencja taka ma również uwzględniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), powoływanej dalej jako „Konstytucja RP”. Przy tym w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji RP ingerencja w sferę prawa własności musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenie. Uchwalając zaskarżoną uchwałę organ nie wyważył interesu prywatnego (chęć utrzymania przez skarżącego nieruchomości jako całości), mając prawdopodobnie tylko i wyłącznie na uwadze rzekomy interes publiczny. Przeprowadzenie ul. Litewskiej przez środek nieruchomości należącej do skarżącego jest natomiast całkowicie nieuzasadnione. Rozwiązaniem potrzeb wspólnoty (możliwość przejścia i przejazdu), które zupełnie nie naruszałoby nieruchomości skarżącego byłoby przykładowo przywrócenie likwidowanej częściowo ul. Bukowej do stanu pierwotnego, tj. do skrzyżowania z ul. Redutową.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i wskazał, że przywoływany przez skarżącego art. 105 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie stanowi podstawy prawnej naruszenia procedury planistycznej, gdyż znajduje się w dziale 3 rozdziale 2 pod tytułem „Scalenie i podział nieruchomości”. Zaskarżona uchwała podjęta została natomiast w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bez zastosowania procedury scaleniowej z ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jako bezzasadny organ uznał również zarzut przekroczenia

Sygn. akt VII SA/Wa 947/22

władztwa planistycznego, bowiem ul. Litewska jest w części istniejącą drogą gminną i została w m.p.z.p. poprowadzona od ul. Redutowej po dz. nr 5 (stanowiącej własność gminy Otwock), następnie po dz. nr 15/12 (stanowiącej własność skarżącego, która zgodnie z klasyfikacją użytków stanowi działkę drogową), następnie przez dz. nr 15/7, nr 15/5 i nr 15/4 (stanowiące własność skarżącego), w kierunku dz. nr 2 i nr 25 (stanowiące własność gminy Otwock i posiadają użytek drogowy). Szerokość tej drogi wytyczona została zgodnie z przepisami. Zdaniem organu, powyższe rozwiązanie spowoduje, że dz. nr 15/7 i nr 15/8 i nr 15/4 i nr 15/5 zyskają dostęp do drogi publicznej. W przypadku potraktowania wszystkich działek należących do skarżącego jako całej nieruchomości, może to nie mieć większego znaczenia, jednak w przypadku sprzedaży poszczególnych działek osobno, brak dostępu do drogi publicznej spowoduje brak możliwości ich zabudowy. Organ zauważył, że wszystkie działki skarżącego (prócz nr 15/12), zgodnie z ewidencją gruntów i budynków stanowią użytek leśny („Ls”). Do dnia wejścia w życie zaskarżonej uchwały na działkach tych nie było możliwości zabudowy. Dzięki uchwaleniu planu działki te uzyskały możliwość zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej (4MNU) oraz usługowej (6U). W tej sytuacji fakt zaprojektowania drogi przez działki prywatne może mieć pozytywny skutek, ze względu na umożliwienie im dostępu do drogi publicznej, co skutkuje zwiększeniem potencjału inwestycyjnego działek, którego dotychczas nie posiadały. Organ podniósł również, że m.p.z.p. wyłożony był do publicznego wglądu w terminie od 28 września do 27 października 2020 r., z możliwością składania uwag do 12 listopada 2020 r. W dniu 22 października 2020 r. przeprowadzono również dyskusję publiczną. W zakresie przedmiotowego terenu nie zgłaszano żadnych uwag. Odnośnie do postulowanego przez skarżącego rozwiązania „przywrócenia zlikwidowanej częściowo ul. Bukowej do stanu pierwotnego tj. do skrzyżowania z ul. Redutową” organ wskazał, że jest ono obecnie niewykonalne ponieważ ul. Bukowa kończy się na wschodnich granicach dz. nr 25 i nr 2. Odcinek na wschód od tej granicy jest aktualnie, niewydzielonym geodezyjnie w formie odrębnej działki, duktem leśnym, na którym na całej długości aż po ul. Redutową sklasyfikowano wyłącznie użytki leśne „Ls”. Przebieg tej drogi nie ma zatem odzwierciedlenia w postaci wydzielonych działek z użytkowaniem drogowym „dr”. Warunkiem realizacji drogi na tym odcinku jest formalne wydzielenie działki oraz zmiana kwalifikacji użytków, co wymagałoby uzyskania w ramach procedury planistycznej stosownej decyzji, tzn. zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne na wniosek organu. Zgodnie przy tym z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków

Sygn. akt VII SA/Wa 947/22

zagospodarowania przestrzennego miasta Otwocka, przyjętego uchwałą Rady Miasta Otwocka z 10 czerwca 2014 r. nr L.II/540/14, w części szczegółowej wprowadzono warunek, że grunty leśne Skarbu Państwa, w tym znajdujące się w zarządzie Lasów Państwowych, w sporządzanych planach miejscowych powinny być pozostawione w użytkowaniu leśnym, bez prawa zmiany ich przeznaczenia na cele nieleśne – takie właśnie grunty leśne składają się na niewydzieloną formalnie „drogę leśną”, na przedłużeniu ul. Bukowej. Położenie obszaru opracowania w granicach Mazowieckiego Parku Krajobrazowego i jego otulinie oraz charakter ochronny lasów ogranicza jednocześnie możliwość uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W konsekwencji w fazie projektowej została podjęta decyzja kierunkowa określająca, że w sporządzanym projekcie planu należy uwzględnić część układu drogowego, stanowiącego element historycznego układu urbanistycznego i przeznaczyć na cele budowlane/drogi jedynie tę część działek, które nie są własnością Skarbu Państwa oraz w prowadzonych procedurach planistycznych uzyskały już zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Na rozprawie w dniu 16 sierpnia 2022 r., w odpowiedzi na pytanie Sądu, pełnomocnik organu oświadczył, że w toku przygotowywania m.p.z.p. były brane pod uwagę również inne opcje przebiegu przedmiotowej drogi. Wybrano jednak tę, która została przyjęta w zaskarżonej uchwale. Skarżący natomiast, mimo wyłożenia planu do publicznego wglądu, nie skorzystał z możliwości składania do niego uwag.

Skarżący na rozprawie oświadczył, że nie miał możliwości zgłoszenia uwag do wyłożonego m.p.z.p. z uwagi na swój stan zdrowia, na którą to okoliczność przedłożył stosowną dokumentację medyczną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Przepis art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), powoływanej dalej jako „u.s.g.”, wiąże prawo do skargi z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia. Zaskarżając uchwałę w trybie tej regulacji trzeba zatem dowieść, że kwestionowany akt, naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na sferę prawno-materialną skarżącego, czyli np. pozbawia go pewnych, prawem gwarantowanych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Szczególną cechą tak rozumianego „interesu prawnego” jest przede wszystkim bezpośredni związek pomiędzy sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, z którego wywodzi on swój interes prawny.

Sygn. akt VII SA/Wa 947/22

W przekonaniu Sądu, skarżący stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g. wykazał, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny, skoro postanowienia miejscowego planu określają przeznaczenie terenu, na którym położone są dz. nr 15/4, nr 15/5, nr 15/6, nr 15/7, nr 15/8, nr 15/10, nr 15/11, nr 15/12, nr 15/15 o łącznej pow. 3,1912 ha, objęte jedną księgą wieczystą nr WA1O/00005981/1, stanowiące jego własność. W planie miejscowym nieruchomości skarżącego w części została przeznaczona pod teren drogi publicznej – ul. Litewskiej, oznaczonej symbolem 20KDD. Zgodnie § 26 pkt 2 lit. t uchwały, szerokość tej drogi w liniach rozgraniczających ustalono od 8 m do 10 m. Przed uchwaleniem m.p.z.p. działki skarżącego stanowiły jedną nieruchomość, posiadającą dostęp do drogi publicznej – ul. Bernardyńskiej od zachodu, ul. Bukowej od północy i ul. Litewskiej od wschodu. Znajdująca się na nieruchomości skarżącego dz. nr 15/12 stanowi zgodnie z klasyfikacją użytków działkę drogową, natomiast pozostałe działki użytek leśny „Ls”. Dzięki uchwaleniu planu działki te uzyskały możliwość zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej (3MNU i 4MNU) oraz usługowej (6U). W konsekwencji organ uznał za konieczne zapewnienie działkom skarżącego dostępu do drogi publicznej, co uczynił wytyczając tę drogę – ul. Litewską od ul. Redutowej poprzez dz. nr 5 (stanowiącej własność gminy Otwock), następnie po dz. nr 15/12 (stanowiącej własność skarżącego), następnie przez dz. nr 15/7, nr 15/5 i nr 15/4 (stanowiące własność skarżącego), w kierunku dz. nr 2 i nr 25 (stanowiące własność gminy Otwock). W ocenie skarżącego, powyższe działanie organu, dzielące jego nieruchomość na trzy części, uniemożliwiło mu sprzedaż nieruchomości jako całości, na dowód czego przedłożył porozumienie z 16 listopada 2021 r. „w sprawie odstąpienia od umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości z 17 lipca 2021 r.”, z uwagi właśnie na zapisy m.p.z.p. Niewątpliwie zatem ustalone ograniczenia w zakresie zagospodarowania przedmiotowej nieruchomości mają wpływ na realizację uprawnień właścicielskich. Doszło też do ukształtowania nowego stanu faktycznego co do uprawnień i obowiązków skarżącego w zakresie przeznaczenia części nieruchomości pod drogę publiczną (jak oświadczył przy tym skarżący na rozprawie drogę tę wytyczono na powierzchni ok. 2000 m²). Zaskarżony akt, wprowadzając więc określone przeznaczenie nieruchomości skarżącego, z całą pewnością kształtuje przysługujące mu prawo własności, które podlega ochronie na podstawie art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP.

Wyjaśnić należy, że samo tylko stwierdzenie, że zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżącego, nie może przesądzać o zasadności złożonej skargi.

Sygn. akt VII SA/Wa 947/22

Wykazanie naruszenia interesu prawnego przez uchwałę organu gminy stanowi warunek konieczny, ale niewystarczający do stwierdzenia, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.), powoływanej dalej jako „p.p.s.a.”, nieważności zaskarżonej uchwały bądź stwierdzenia, że została ona wydana z naruszeniem prawa. Brak jest podstaw do uwzględnienia skargi, gdy naruszony został co prawda interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale odbyło się to w granicach wyznaczonych obowiązującym prawem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 września 2011 r. sygn. akt II OSK 1208/11; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Prowadzona przez Sąd kontrola legalności zaskarżonej uchwały wykazała, że została ona wydana z rażącym naruszeniem przepisów prawa, które uzasadnia stwierdzenie jej nieważności odnośnie do dz. nr 15/4, 15/5, 15/7 i 15/12 w części terenu oznaczonego symbolem 20KDD (w części tekstowej i graficznej), a w konsekwencji również w zakresie, w jakim w części graficznej ustala linię zabudowy związanej z przebiegiem tej drogi dla dz. nr 15/4, nr 15/5, nr 15/7, nr 15/8, nr 15/15 i nr 15/16.

Przed przedstawieniem przyczyn, które zadecydowały o takiej ocenie Sądu, w pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że zgodnie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Z treści tej regulacji wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie „zasad sporządzania planu” oraz „trybu jego sporządzania”. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Co do pojęcia zasad należy zauważyć, że pojawiają się one również w art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., interpretowane jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania planu dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Podkreślić trzeba, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. A zatem nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części, a jedynie takie, które miało wpływ na merytoryczną zawartość aktu planistycznego. Również odnośnie

Sygn. akt VII SA/Wa 947/22

do naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu ustawodawca wprowadził dodatkową przesłankę - istotności tego naruszenia. Nie każde więc naruszenie trybu postępowania będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego. Istotne naruszenie trybu postępowania należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego (por. Z. Niewiadomski „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz” 10. wydanie, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2018 r., s. 283 i nast.).

W ocenie Sądu, Rada Miasta Otwock nie naruszyła przy uchwalaniu zaskarżonego planu określonego w ustawie trybu jego sporządzania, co potwierdza przedłożona dokumentacja planistyczna.

Natomiast istota sporu w niniejszej sprawie sprowadza się do zarzutu skargi dotyczącego nadużycia przez gminę władztwa planistycznego oraz pozbawienia skarżącego dysponowania nieruchomością jako całością, przez wytycznie wzdłuż działek nr 15/4, 15/5, 15/7 i 15/12 drogi oznaczonej symbolem 20KDD. Skarżący podniósł, że po pierwsze wymienione w skardze dz. nr 15/4, nr 15/5, nr 15/6, nr 15/7, nr 15/8, nr 15/10, nr 15/11, nr 15/12, nr 15/15 o łącznej pow. 3,1912 ha stanowią faktycznie jedną nieruchomość, objętą jedną księgą wieczystą nr WA1O/00005981/1. Po drugie, w ocenie skarżącego, istnieje możliwość zaplanowania drogi w innym miejscu, tak jak było to dotychczas, tj. przez przedłużenie ul. Bukowej do ul. Redutowej, ewentualnie, jak zauważył na rozprawie, mogła ona być poprowadzona po zewnętrznej części jego nieruchomości, tj. wzdłuż dz. nr 15/7 i nr 15/6. W konsekwencji skarżący zarzucił organowi nadmierną ingerencję w jego prawo własności przez brak wyważenia interesu prawnego skarżącego oraz interesu publicznego. Wskazał także, że z uwagi na wytyczenie takiego przebiegu ul. Litewskiej, skarżący stracił co najmniej dwóch potencjalnych kupców całej nieruchomości. Na dowód powyższego do skargi załączono porozumienie z 16 listopada 2021 r. w sprawie odstąpienia od umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości z 17 lipca 2021 r., które to odstąpienie miało miejsce w związku ze wskazanymi zapisami m.p.z.p.

Stosownie do powyższego wskazać należy, że przyznane gminie w art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. władztwo planistyczne nie ma charakteru nieograniczonego i nie oznacza, 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 szeregu elementów

Sygn. akt VII SA/Wa 947/22

wymienionych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., także prawo własności. Oczywistym jest zatem, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane. Na organie uchwalającym akt planistyczny ciąży każdorazowo obowiązek wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego. 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. W wyroku z 12 stycznia 2000 r. sygn. akt P 11/98 (OTK 2000/1/3) Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki, musi być oceniana także z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji). Nadto Trybunał stwierdził, że ograniczenia prawa własności dopuszczalne są tylko w zakresie, w jakim nie naruszają „istoty” tego prawa (art. 64 ust. 3 in fine Konstytucji RP, pokrywający się zresztą z ogólną zasadą z art. 31 ust. 3 zd. 2). Trybunał wskazał także, że art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP szczególny nacisk położył na kryterium „konieczności w demokratycznym państwie”, co oznacza, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono „konieczne”, czyli - innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej (bardziej płytko) ingerujących w sferę jego praw i wolności. Dokonując zatem ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli, gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2019 r. sygn. akt II OSK 3269/17, LEX nr 2761246).

W kontekście powyższego zgodzić się należy ze skarżącym, że w niniejszej sprawie doszło do przekroczenia granic władztwa planistycznego gminy w zakresie przyjętych w uchwale postanowień dotyczących przeznaczenia części jego nieruchomości, tj. dz. o nr 15/4, 15/5, 15/7 i 15/12 pod drogę publiczną.

Sygn. akt VII SA/Wa 947/22

Z przedstawionej przez organ dokumentacji planistycznej wynika, że działki te położone są na terenie oznaczonym w planie symbolem 3MNU i 4MNU, dla których w § 17 pkt 1 uchwały przewidziano jako przeznaczenie podstawowe tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie wolnostojącej lub zabudowę usługową. Jednocześnie na działkach tych (co wynika z części graficznej uchwały) przewidziano przeznaczenie pod teren drogi publicznej, oznaczonej symbolem 20KDD, o szerokości w liniach rozgraniczających od 8 m do 10 m (jak wskazał skarżący na około 2000 m²). Zdaniem organu, powyższe zapewni możliwość zabudowy na przedmiotowych działkach z uwagi na to, że posiadać one będą dostęp do drogi publicznej. Gmina pominęła jednak całkowicie okoliczność, że działki należące do skarżącego w istocie stanowią jedną nieruchomość, objętą jedną księgą wieczystą nr WA10/00005981/1.

W tym miejscu zauważyć należy, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiuje pojęcia nieruchomości, wobec czego, mając na względzie okoliczności niniejszej sprawy, należy odwołać się do definicji nieruchomości zawartej w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), powoływanej dalej jako „K.c.” Zgodnie z art. 46 § 1 K.c. nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Zgodnie natomiast z art. 24 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2022 r. poz. 1728 ze zm.) dla każdej nieruchomości prowadzi się odrębną księgę wieczystą, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

Sąd Najwyższy w uchwale z 21 marca 2013 r. sygn. akt III CZP 8/13 (OSNC 2013/9/108) wskazał, że dominująca w orzecznictwie Sądu Najwyższego jest koncepcja przewidująca pierwszeństwo wieczystoksięgowego modelu nieruchomości, w myśl której nieruchomością jest część powierzchni ziemskiej, dla której urządzono księgę wieczystą, natomiast w braku księgi wieczystej sąsiadujące ze sobą grunty należące do tego samego podmiotu stanowią jedną nieruchomość (por. uchwały Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 2006 r. sygn. akt III CZP 24/06, z 26 kwietnia 2007 r. sygn. akt III CZP 27/07, z 26 lutego 2003 r. sygn. akt II CKN 1306/00, z 22 lutego 2012 r. sygn. akt IV CSK 278/11).

Sąd Najwyższy podkreślił, że gdy dla określonej nieruchomości zostanie założona księga wieczysta, obowiązuje reguła „jedna księga wieczysta - jedna nieruchomość”, odnosząca się także do graniczących ze sobą nieruchomości, które

Sygn. akt VII SA/Wa 947/22

stanowią własność tej samej osoby, a ponadto do nieruchomości stanowiących całość gospodarczą, ale nie graniczących ze sobą. Wskazał także, że odmienny pogląd godzi w podstawową funkcję ksiąg wieczystych, jaką jest ustalenie stanu prawnego wpisanej do księgi wieczystej nieruchomości, jako odrębnego przedmiotu własności i samoistnego przedmiotu obrotu prawnego (art. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Jest on także niezgodny z ustawową zasadą (art. 24 tej ustawy), że dla każdej nieruchomości prowadzi się oddzielną księgę wieczystą, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Uznanie zatem księgi wieczystej za czynnik wyodrębniający nieruchomości najlepiej zapewnia bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami, a względy systemowe sprzeciwiają się przypisywaniu pojęciu nieruchomości gruntowej innego znaczenia w obrębie ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz art. 46 § 1 K.c. (inaczej na gruncie art. 36 ust. 4 u.p.z.p. postrzegane będzie zbycie części nieruchomości lub np. jednej z działek wpisanych do księgi wieczystej, tj. jako nieruchomość uznawana będzie także część gruntu należąca do tego samego właściciela objęta m.p.z.p. i przeznaczona w tym planie na określony cel, która po wyodrębnieniu geodezyjnym lub prawnym może być samodzielnym przedmiotem obrotu cywilnoprawnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 408/07, LEX nr 467118; z 14 lutego 2014 r. sygn. akt II OSK 2216/12, LEX nr 1450902)).

Przenosząc powyższe na grunt rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy, że skoro wydzielone pod część drogi publicznej dz. nr 15/4, 15/5, 15/7 i 15/12 razem z dz. nr 15/6, nr 15/8, nr 15/10, nr 15/11, i nr 15/15 wpisane są do jednej księgi wieczystej, o łącznej pow. 3,1912 ha, to stanowią jedną nieruchomość, która, jak wskazano już powyżej, zapewniony miała z trzech stron dostęp do drogi publicznej. W konsekwencji, biorąc pod uwagę sposób wytyczenia linii drogi publicznej przecinającej tę nieruchomość na trzy części, doprowadziło to do nadużycia władztwa planistycznego, bowiem w istocie uniemożliwiło skarżącemu dysponowanie całą nieruchomością w sposób dotychczasowy, w tym jej sprzedaż jako całości.

Ponadto wprowadzone przez gminę ograniczenie prawa własności skarżącego, jak już wcześniej wyjaśniono, wymagało szczegółowego uzasadnienia przyjętego rozwiązania planistycznego. Jedynym natomiast argumentem gminy dotyczącym ustalonej zmiany przeznaczenia części nieruchomości skarżącego była konieczność zapewnienia dostępu dz. nr 15/7 i nr 15/8 oraz nr 15/4 i nr 15/5 do drogi publicznej, co będzie niezbędne w sytuacji ich zbywania pojedynczo. Tymczasem, nawet gdyby

Sygn. akt VII SA/Wa 947/22

przyjąć konieczność doprowadzenia drogi do każdej z działek stanowiącej przedmiotową nieruchomość, to z rysunku planu wynika, że droga ta ma zapewniać dostęp tylko do działek skarżącego. Skoro zatem droga ta ma obsługiwać generalnie jedynie część działek skarżącego i przy uwzględnieniu, że nie jest on zainteresowany wytyczeniem przedmiotowej drogi, to argument organu o niezbędności wprowadzonego rozwiązania, tak dalece ingerującym w prawo własności, jest nieuzasadniony. Za nieprzekonującą Sąd uznał też argumentację Gminy, że kierowała się zasadą zapewnienia drogi do planowanych pod zabudowę działek po zmianie ich przeznaczenia, skoro takich rozwiązań nie przewidziała już w odniesieniu do pozostałych działek należących do skarżącego, tj. dz. nr 15/6, dz. nr 15/10 i nr 15/11, co wskazuje na niekonsekwencję organu.

Powyższe prowadzi do wniosku, że Gmina w zakresie zamierzonego celu zastosowała nieadekwatny środek i nie rozważyła przede wszystkim konieczności, ale również innych alternatywnych wariantów wyznaczenia projektowanej drogi, które po pierwsze nie stanowiłyby tak dużej ingerencji w prawo własności skarżącego, a po drugie dawałyby gwarancję, że planowane rozwiązanie komunikacyjne będzie możliwe do realizacji. W tym miejscu warto podkreślić, że ustalanie przebiegu dróg publicznych 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 drogi na gruntach prywatnych. Co do zasady, istnieje również możliwość ewentualnego skomunikowania wydzielonych działek (w przypadku podjęcia takiej decyzji przez skarżącego) przez wyznaczenie drogi koniecznej lub ustanowienie służebności na rzecz każdorazowego właściciela nieruchomości władnącej. Takie rozwiązanie dopuszcza sam ustawodawca, stanowiąc w art. 2 pkt 14 u.p.z.p., że przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej.

W konsekwencji powyższego uznać należało, że w rozpoznawanej sprawie uchwała w zaskarżonej części została podjęta w sposób dowolny, bez prawnego i faktycznego uzasadnienia. Organ nie wykazał, że tak istotne ograniczenie prawa własności skarżącego jest uzasadnione interesem publicznym w zakresie dostępu do drogi publicznej. Zdaniem Sądu, organ przekroczył zatem przysługujące mu na mocy art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 u.p.z.p. władztwo planistyczne, ponieważ nie dowiódł, że potrzeby wspólnoty lokalnej przemawiają za takim przyjęciem kwestionowanego

Sygn. akt VII SA/Wa 947/22

przeznaczenia nieruchomości skarżącego. W ocenie Sądu, bez żadnych racjonalnych podstaw i bez zapewnienia ochrony prawa własności ograniczono skarżącemu możliwość dysponowania nieruchomością jako całością, tj. wedle własnych zamierzeń. Natomiast wykazane naruszenie powyższych przepisów stanowi niewątpliwe istotne naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Konstatując, stwierdzić przyjdzie, że ustalając w planie miejscowym przeznaczenie części działek skarżącego pod drogę publiczną, Rada Miasta Otwocka nie uzasadniła w żadnej mierze niezbędności wprowadzenia omawianego rozwiązania komunikacyjnego. Również z przedłożonej przez organ dokumentacji oraz dodatkowych wyjaśnień nie wynika konieczność wprowadzenia zakwestionowanego przez skarżącego zapisu planu. Tym samym organ przekroczył granice przysługującego mu władztwa planistycznego i w sposób dowolny ograniczył przysługujące skarżącemu prawo własności.

Z powyższych względów Sąd uznał, że doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., ze względu na naruszenie art. 140 K.c. oraz art. 2 i art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 Konstytucji RP. Powyższe skutkowało stwierdzeniem nieważności nieważność § 26 pkt 2 lit. t zaskarżonej uchwały w części, w jakiej ustala szerokość drogi dojazdowej 20KDD w liniach rozgraniczających na terenie dz. nr 15/4, nr 15/5, nr 15/7 i nr 15/12 oraz w części graficznej w zakresie, w jakim wytycza przebieg drogi dojazdowej 20KDD przez teren dz. nr 15/4, nr 15/5, nr 15/7 i nr 15/12 i ustala linię zabudowy związanej z przebiegiem tej drogi dla dz. nr 15/4, nr 15/5, nr 15/7, nr 15/8, nr 15/15 i nr 15/16.

Natomiast nietrafne okazały się zarzuty skargi dotyczące naruszenia art. 105 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, bowiem przepis ten nie miał zastosowania przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt 1 wyroku. O kosztach postępowania (pkt 2 wyroku) orzeczono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 i § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 265), na które to koszty składa się wynagrodzenie pełnomocnika skarżącego w wysokości 480 zł, wpis od skargi w wysokości 300 zł oraz zwrot opłaty skarbowej od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Specjalista

Piotr Biłbrawski