

II SA/Kr 249/25 - Wyrok

Data orzeczenia	2025-04-17
Data wpływu	2025-03-06
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
Sędziowie	Anna Kopeć /sprawozdawca/ Monika Niedźwiedź Sebastian Pietrzyk /przewodniczący/
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Zagospodarowanie przestrzenne
Skarżony organ	Inne
Treść wyniku	stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270; art 147; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2003 nr 80 poz 717; art 17 i art 28; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia WSA Sebastian Pietrzyk Sędziowie: WSA Monika Niedźwiedź Asesor WSA Anna Kopeć (spr.) Protokolant: sekretarz sądowy Katarzyna Migda po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi W. B. na uchwałę nr LX/610/2018 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 10 września 2018 roku w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obszarze miasta Tarnowa, w rejonie byłej strefy Zakładów A. I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki nr [...] obręb ewidencyjny [...] położonej w T. w zakresie, w jakim działka ta jest przeznaczona pod tereny publicznych ciągów pieszo-jezdných oznaczonych symbolem 3.KDX; II. zasądza od Gminy Miasta T. na rzecz W. B. kwotę 797 zł (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

W. B. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na uchwałę LX 610/2018 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 10 września 2018 roku w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obszarze miasta Tarnowa, w rejonie byłej strefy Zakładów A. w zakresie dotyczącym ustalenia terenu oznaczonego symbolem 3.KDX w odniesieniu do działki o numerze [...] (obręb ewidencyjny [...]), położonej przy ul. W. w Tarnowie, w zakresie w jakim działka ta jest objęta terenem o przeznaczeniu 3.KDX.

Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie:

- art. 1 ust. 2 pkt. 9, art. 3 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym w chwili podjęcia zaskarżonego planu (dalej jako: "u.p.z.p.") w zw. z art. 140 k.c. w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, poprzez przekroczenie przysługującego organowi uprawnienia do władczego kształtowania sposobu zagospodarowania terenu i uznanie, że przeznaczenie znacznej części nieruchomości skarżącego (obręb ewidencyjny [...], działka nr [...] położona przy ulicy W. w Tarnowie) na teren placu będącego zakończeniem ciągu pieszo-jezdnego oznaczonego symbolem 3.KDX jest uzasadnione interesem publicznym i nie stanowi przekroczenia przysługującego organowi władztwa planistycznego,

- art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady proporcjonalności i uznanie, że ingerencja w sferę praw własności skarżącego pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji

do celów dla osiągnięcia których organ ustanowił owe ograniczenia, mimo że ustanowienie terenu ciągu pieszo-jezdnego oznaczonego symbolem 3.KDX nie wynikało z rzeczywistej, obiektywnej konieczności zaspokojenia ważnych potrzeb społecznych, a także zostało wprowadzone bez dostatecznego uzasadnienia w kontekście interesu publicznego oraz alternatywnych rozwiązań przestrzennych, które w mniejszym stopniu naruszałaby uprawnienia skarżącego,

- art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w zw. z art. 1 ust. 3 u.p.z.p. poprzez naruszenie zasady ważenia interesu publicznego i interesu prywatnego, wyrażające się wręcz automatycznym uznaniem przez organ planistyczny nadrzędności interesu publicznego nad interesem prywatnym, podczas gdy przepis nakazuje, aby ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, ważyć interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.

Na podstawie tych zarzutów skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej (załącznika nr 1 do uchwały) w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 3. KDX, w zakresie działki ewidencyjnej nr [...] położonej w obr. [...] w Tarnowie oraz o zasądzenie na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie. Wskazano, że działka skarżącego jest zabudowana budynkiem mieszkalnym i budynkiem niemieszkalnym. Zgodnie z ewidencją gruntów prowadzoną w Urzędzie Miasta Tamowa działka nr [...] obręb [...] o powierzchni 0,3786 ha jest opisana jako grunty orne, sad i użytki rolne zabudowane oznaczone symbolami: RII, S-PSII i Br-PSII.

Zgodnie ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Tamowa, którego ostatnie obowiązujące brzmienie ustalone zostało uchwałą Nr LVII/705/2014 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 25 września 2014 r. w sprawie zmiany "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Tamowa", działka nr [...] obręb [...] położona jest w strefie polityki przestrzennej MXI - strefa mieszkaniowa D. w większości w terenie zabudowy mieszkaniowej niskiej w enklawach oznaczonej symbolem M4 i w części w terenie zieleni otwartej oznaczonej symbolem ZO, w obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi w przypadku przerwania wałów. Dla wszystkich terenów zabudowy mieszkaniowej niskiej w enklawach jako podstawowe kierunki przeznaczenia wskazano zabudowę mieszkaniową jednorodzinną niską ekstensywną o maksymalnym wskaźniku intensywności zabudowy 0,6 (zgodnie z tabelą 11). Jako dopuszczalne kierunki przeznaczenia wskazano: usługi nieuciążliwe w zakresie biur, pracowni projektowych, biur rachunkowych itp.; obiekty infrastruktury technicznej; tereny zieleni rekreacyjnej; układ publicznych dróg lokalnych i dojazdowych, dróg wewnętrznych, układ placów, ciągów pieszych i rowerowych, tereny zieleni urządzonej, parkingi oraz inne przestrzenie publiczne. Wskazano ograniczenie zmian przeznaczenia: zakaz usług handlu, zakaz lokalizowania zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zakaz lokalizacji funkcji o ponadlokalnym zasięgu oddziaływania i innych silnie generujących ruch. W zasadach kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu wskazano: uzupełnianie istniejącej zabudowy przy zachowaniu określonych wskaźników intensywności zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej. W tabeli 11 wskazano parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu: maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy 0,6, maksymalną wysokość zabudowy 12m, minimalny udział terenu biologicznie czynnego 40%.

Dla wszystkich terenów zieleni otwartej w Studium jako podstawowe kierunki przeznaczenia

wskazano: tereny zieleni naturalnej i urządzonej, tereny rolnicze, wody powierzchniowe. Dopuszczalne kierunki przeznaczenia to: usługi sportu i rekreacji, utrzymanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej na zasadach określonych w planie miejscowym; tereny rekreacyjne nad rzeką B. wraz z adaptacją do nowej funkcji budynku strażnicy oraz mostu kolejowego na B. ; zalesienia w proponowanych obszarach wskazanych na rysunku Studium; obiekty infrastruktury technicznej; układ publicznych dróg lokalnych i dojazdowych, dróg wewnętrznych, ciągów pieszych i rowerowych. W ograniczeniach zmian przeznaczenia wyklucza się nową zabudowę kubaturową. Standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu określone zostały jako utrzymanie dominacji terenów otwartych z ochroną ciągłości ekosystemów w skali lokalnej i ponadlokalnej, ochrona gleb, wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem, utrzymanie naturalnej otuliny rzek i cieków wodnych, z zachowaniem zasad ochrony przeciwpowodziowej.

Dalej organ opisał przebieg procedury planistycznej poprzedzającej podjęcie zaskarżonej uchwały. Podkreślono, że procedurę przeprowadzono zgodnie z zapisami ustawy, co zostało potwierdzone przez Wojewodę Małopolskiego, który nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały - po przedstawieniu w/w uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Działka nr [...] obręb [...] jest położona w większości w terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolami 6.MN i 38.MN, w części w terenach publicznych ciągów pieszo-jezdnym oznaczonych symbolem 3.KDX i w części w terenach zieleni oznaczonych symbolem 20.ZS.

Dla terenu oznaczonego symbolem 3.KDX ustalono przeznaczenie podstawowe publiczne ciągi pieszo-jezdne wraz z przynależnym zagospodarowaniem. Obowiązują szerokości wynikające z wyznaczonych w rysunku planu linii rozgraniczających. Ustalono zakaz nowej zabudowy wewnątrz linii rozgraniczających. Dopuszczono zielen towarzyszącą budowlom w tym zielen izolacyjną, elementy uzbrojenia i wyposażenia technicznego, realizacje infrastruktury technicznej i miejsca parkingowe.

Odnosząc się do zarzutów skargi organ podkreślił, że obszar, na którym znajduje się działka skarżącego to najbardziej specyficzny teren Tamowa. Ta specyfika związana jest z tym, że obszar ten znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie największych w Tarnowie i na południowym wschodzie Polski zakładów chemicznych. To spowodowało, że od lat otoczenie tych zakładów było zablokowane inwestycyjnie, zwłaszcza w zakresie rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Ostatnie trzydzieści lat to powolny proces odblokowywania tego obszaru, co wynika z faktu prowadzenia przez Grupę "A. coraz bardziej intensywniej polityki ekologicznej.

Kwestionowana zmiana planu, poprzedzona zmianą Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Miasta Tamowa, wprowadziła na opisywanym obszarze Strefę mieszkaniową D. czyli duże tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową ukształtowane w docelowe osiedle mieszkaniowe z zabudową jednorodziną. Projektując właściwą obsługę komunikacyjną "nowych" terenów mieszkaniowych nawiązano do dawnego układu dróg dojazdowych do pozostałej w obszarze wcześniejszej zabudowy zagrodowej. Zaprojektowano publiczne ciągi pieszo-jezdne jako komunikację obsługującą nowe tereny, tworzącą ramy i porządkującą ich przyszłą zabudowę przez ustalone linie zabudowy od nich.

Zmiana planu dokonana zaskarżoną uchwałą powiększyła obszar terenów przeznaczonych pod zabudowę aż do odległości 50 m od stopy wałów przeciwpowodziowych od rzeki Dunajec, do którego działki przylegają od strony zachodniej (zgodnie ze zmienionym w 2014 r. Studium). W relacji do poprzednio obowiązujących ustaleń planu teren zabudowy mieszkaniowej powiększony został o 100%. Obecnie tereny przeznaczone pod zabudowę

mają kształt zbliżony do trójkąta z podstawą przy ul. D. i wierzchołkiem po północnej stronie kompleksu (na działce nr [...], na której w zasadzie jako ostatniej powiększono tereny pod zabudowę). O taką wartość wzrosła również powierzchnia niektórych działek, których przeznaczenie uległo zmianie i z nieruchomości o przeznaczeniu rolnym stały się działkami budowlanymi. Na części działek zlokalizowanych po południowej stronie terenów o symbolach 6.MN i 38.MN (od strony ul. D.) głębokość terenów wskazanych pod zabudowę zwiększono ponad 100% od strony projektowanej drogi, np. z około 80 m na 180 m na działce nr [...], z około 70 m na 166 m na działce nr [...], na działce skarżącego z około 60 m na 130 m.

Opisany powyżej stan dokumentów planistycznych odnosi się wprost do własności skarżącego. Jego działka nie przylega bezpośrednio do żadnej drogi publicznej. Położona jest pomiędzy projektowaną w planie drogą 19.KDX a walem przeciwpowodziowym rzeki Dunajec. Tereny wskazane zmianą planu pod zabudowę mieszkaniową obejmują większą część działki (ok. 2160 m², z czego ok. 1220 m² zajmuje część zabudowana). Część działki pod zatoką nawrotową ma powierzchnię ok. 585 m². Bezpośredniego dostępu do drogi publicznej nie posiadają także działki sąsiednie (od numerów [...] do [...]). Są położone w odległości od około 40 m do 92 m od ul. W. , z którą są "skomunikowane" dojazdami (w różnym stopniu utwardzonymi) przecinającymi teren zieleni oznaczony w planie symbolem 2a.ZS. W większości są one zabudowane budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi zlokalizowanymi we wschodniej części działek (od strony istniejących dojazdów).

Działki od numeru [...] do [...] to wąskie i długie pasy gruntu o szerokości około 18 i 19 m. Szerokość działek jak i zlokalizowana na większości z nich zabudowa uniemożliwia zaprojektowanie właściwej obsługi komunikacyjnej od projektowanego ciągu 19.KDX do terenów wskazanych pod zabudowę w głębi tych działek, tzn. po działkach wzdłuż ich długości.

Dla nowych terenów pod zabudowę na działce skarżącego, jak i działkach sąsiednich, zaprojektowano publiczny ciąg pieszo-jezdny zapewniający obustronny dostęp do projektowanych około jedenastu działek, który z racji kształtu tego obszaru i braku możliwości jego włączenia do projektowanego ciągu pieszo-jezdnego 19.KDX (ze względu na szerokości działek oraz istniejącą zabudowę) zakończono zatoką nawrotową na działce skarżącego. Uznano, że taka lokalizacja zatoki zapewni optymalną obsługę komunikacyjną nowych terenów pod zabudowę nadając im charakter zabudowy osiedlowej, o wielkości działek zgodnych z ustaleniami planu (o powierzchni co najmniej 700m² i szerokości frontu co najmniej 15m). Lokalizacja zatoki na sąsiedniej działce nr [...] (położonej po południowej stronie działki skarżącego) uniemożliwiłaby zapewnienie właściwej obsługi komunikacyjnej działki nr [...] (położonej po północnej stronie działki skarżącego) z powodu jej szerokości i istniejącej na działce zabudowy, podobnie jak na działce skarżącego, które uniemożliwiają nawet ustanowienie służebności gruntowej o zgodnej z przepisami szerokości do nowych działek budowlanych, które mogą zgodnie z planem być wydzielone. Działki, położone na północ od działki skarżącego za granicą działki nr [...] mają możliwość obsługi komunikacyjnej z projektowanego ciągu 19.KDX indywidualnymi dojazdami do działek budowlanych w drugiej linii zabudowy. Umożliwia im to ich szerokość i brak zabudowy w granicy lub w zbliżeniu do granicy.

Po dokonaniu analizy stanu rzeczy uznano, że najwłaściwszym rozwiązaniem dla obsługi komunikacyjnej terenów 6.MN i 38.MN było zaprojektowanie ciągu 3.KDX od ul. D. i prostopadłego do niej, zapewniającego obustronną obsługę komunikacyjną projektowanych terenów pod zabudowę mieszkaniową. Z racji trójkątnego kształtu tego terenu i braku możliwości poprowadzenia projektowanego ciągu do projektowanego ciągu 19.KDX przez wąskie zabudowane działki przylegające do niego, zakończono go zatoką nawrotową umożliwiającą zawrócenie pojazdów na nim. Zatoka ta została zaprojektowana jako

zakończenie "ślepego" ciągu pieszo jezdnego.

Przedmiotowa argumentacja odnosi się też do poruszanego w skardze braku wniosków mieszkańców tych terenów o wyznaczenie kwestionowanego ciągu pieszo jezdnego, gdyż jego powstanie spowodowane było przekształceniem terenów rolnych na mieszkaniowe, a to w konsekwencji nałożyło na Gminę prawny obowiązek zbudowania - w sensie planistycznym - układu komunikacyjnego obsługującego wszystkie tereny budowlane.

Gmina Miasta Tamowa nie przekroczyła granic należnego jej w tej sferze działalności komunalnej władztwa planistycznego, gdyż idąc na przeciw wnioskowi właścicieli terenów zlokalizowanych po zachodniej stronie zakładów Grupy A. powiększyła w możliwie największym zakresie tereny budownictwa mieszkaniowego, co wiązało się z zapewnieniem właściwej obsługi komunikacyjnej, przy czym w planie miejscowym przyjęto najbardziej optymalne rozwiązanie zapewniające obsługę komunikacyjną terenów wskazanych pod zabudowę, umożliwiające dostęp działek w drugiej i trzeciej linii zabudowy do drogi publicznej.

Projektując plan dochowano zasady proporcjonalności i wyważono interesy prywatne i publiczne, zapewniając przez projektowane publiczne ciągi obsługę komunikacyjną zgodną z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i tworzenie miejskiego osiedla mieszkaniowego wkomponowanego w pozostałości dawnej rozproszonej zabudowy wiejskiej zlokalizowanej przy i wzdłuż trzech dróg. W kilku miejscach z racji wielkości i kształtu projektowanych terenów pod zabudowę zaprojektowane publiczne ciągi pieszo jezdne "ślepe" zakończone zatokami nawrotowymi, tak jak w terenie, w którym zlokalizowana jest działka skarżącego.

Podczas rozprawy w dniu 17 kwietnia 2025 r. strony podtrzymały swoje dotychczasowe stanowiska w sprawie, a dodatkowo skarżący wskazał na brak uzgodnienia projektu planu z Małopolskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.

Rozpoznając sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej "p.p.s.a."), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Przepisy te korespondują z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. Zm., dalej "u.s.g."), który przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Skarga złożona została w trybie art. 101 u.s.g. Stosownie do tego przepisu, każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Skarga złożona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*, a więc do jej wniesienia nie legitymuje interes faktyczny, ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też zagrożenie w przyszłości naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia musi mieć miejsce, musi być realne i wynikać z aktu, na który w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym wnoszona jest skarga. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt

OSK 1437/04, Baza Orzeczeń Lex nr 151236; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 476/04, ONSA/2005/1/2). W orzecznictwie przyjmuje się powszechnie, iż każdy właściciel nieruchomości znajdującej się w obszarze planu ma legitymację do jego skarżenia przy czym, na uwzględnienie zasługuje jedynie taka skarga w której skarżący wykaże, że uchwała wpływa na przysługujące mu prawo własności w aspekcie naruszenia interesu prawnego a nie faktycznego.

Skarżący jest właścicielem działki nr [...] obręb ewidencyjny [...] w Tarnowie, która jest położona na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Uchwalenie planu i przeznaczenie części tej działki pod tereny publicznych ciągów pieszo - jezdnych (bo tylko tej części uchwały dotyczy skarga) wpływa bezsprzecznie na sytuację prawną właściciela nieruchomości, a tym samym W. B. posiada legitymację do złożenia skargi na przedmiotową uchwałę.

W myśl art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.) – dalej jako "u.p.z.p.", nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części powoduje:

- istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego,
- istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także
- naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 czerwca 2021 r., sygn. II OSK 2763/18 (LEX nr 3248812) przekroczenie przez organ uprawnień planistycznych przez niezgodne z zasadą proporcjonalności i równości ograniczenie prawa własności nieruchomości, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Takie właśnie okoliczności Sąd stwierdził w niniejszej sprawie, bowiem przeznaczając znaczną część działki skarżącego pod publiczny ciąg pieszo – jezdny organ planistyczny przekroczył władztwo planistyczne, w sposób nadmierny i nieproporcjonalny ograniczając prawo własności skarżącego.

W pierwszej jednak kolejności należy przeanalizować tryb sporządzania zaskarżonej uchwały. W odpowiedzi na skargę organ szczegółowo opisał poszczególne etapy procedury planistycznej podkreślając, że wszystkie obowiązki organu zostały w tym zakresie wypełnione. Jednakże na rozprawie skarżący podniósł zarzut braku uzgodnień projektu planu z konserwatorem zabytków.

Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292) projekty i zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Przepisowi temu odpowiada treść art. 17 pkt 6 lit. "b" u.p.z.p. w brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie, zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: uzgodnienie projektu planu z organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych.

W aktach planistycznych:

< na k. 537 znajduje się wystąpienie Prezydenta Miasta Tarnowa z 20 lutego 2017 r. o

uzgodnienie w terminie 21 dni projektu planu miejscowego, adresowane między innymi do Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Krakowie delegatura w Tarnowie

< na k. 671 znajduje się postanowienie Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Krakowie z dnia 7 marca 2017 r., w którym odmówiono uzgodnienia ze stanowiska konserwatorskiego przedłożonego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

< na k. 589 znajduje się ponowne wystąpienie Prezydenta Miasta Tarnowa z 23 czerwca 2017 r. o uzgodnienie w terminie 14 dni projektu planu miejscowego, adresowane między innymi do Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Krakowie delegatura w Tarnowie

< na k. 673 znajduje się pismo Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Krakowie z dnia 7 lipca 2017 r., w którym stwierdzono, że w wydanym wcześniej postanowieniu było nieprawidłowe uzasadnienie, bowiem odniesiono się błędnie do części planu nie ulegającej zmianie. Dalej zwrócono uwagę, że gmina nie wywiązała się z obowiązku wykonania gminnej ewidencji zabytków w terminie, który dawno minął. Niewykonanie tego obowiązku nie może być usprawiedliwieniem dla zaniechania w projekcie planu ochrony obiektów ewidencjonowanych. Podkreślono, że wszystkie obiekty zabytkowe powinny być objęte gminną ewidencją oraz powinny być zaznaczone w planie. Na zakończenie stwierdzono: "Po przedstawieniu uzupełnionej wersji zmian planu niezwłocznie wydrukujemy już napisaną pozytywną opinię konserwatorską w formie postanowienia"

< na k. 679 znajduje się "notatka służbowa z rozmowy telefonicznej" datowana na 3 sierpnia 2017 r., którą odbyła Dyrektor Wydziału Planowania Przestrzennego z pracownikiem Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Zabytków: "tutejszy urząd nie widzi zastrzeżeń do przedłożonego projektu zmiany MPZP (...), nie przedstawia stanowiska ani warunków na piśmie, co uznaje się za równoznaczne z uzgodnieniem, o którym mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym".

Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.p.z.p. (w brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie) wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala termin dokonania uzgodnień albo przedstawienia opinii przez organy, o których mowa w art. 11 pkt 5 i 6 oraz art. 17 pkt 6, nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni od dnia udostępnienia projektu studium albo projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. W myśl ust. 1a art. 25 organ uzgadniający albo opiniujący może w uzasadnionych przypadkach wystąpić do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, o zmianę terminu, o którym mowa w ust. 1, wskazując termin nie dłuższy niż 30 dni na przedstawienie opinii albo dokonanie uzgodnienia. Na mocy ust. 2 art. 25 nieprzedstawienie stanowiska lub warunków, o których mowa w art. 24 ust. 2, w terminie, o którym mowa w ust. 1 i 1a, uważa się za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu. Art. 24 ust. 2 stanowi: "Wójt, burmistrz albo prezydent miasta może uznać za uzgodniony projekt studium albo projekt planu miejscowego w przypadku, w którym organy, o których mowa w ust. 1, nie określiły warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić".

W opisanych wyżej okolicznościach, po ponownym przesłaniu poprawionego projektu planu do uzgodnień doszło więc do tzw. milczącego uzgodnienia projektu planu miejscowego. W szczególności pismo Konserwatora z 7 lipca 2017 r., stanowiące odpowiedź na to ponowne przesłanie poprawionego projektu planu nie stanowi odmowy uzgodnienia – co wymagałoby wydania postanowienia w trybie art. 106 k.p.a. Notatka z rozmowy telefonicznej jedynie potwierdza fakt, że organ ochrony zabytków nie miał zastrzeżeń do przedłożonego ponownie projektu, nie przedstawił stanowiska ani warunków na piśmie.

Zarzut naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

okazał się więc całkowicie bezzasadny. Już tylko na marginesie można zauważyć, że na działce skarżącego żaden obiekt zabytkowy się nie znajduje, zatem nawet ewentualny brak uzgodnienia konserwatorskiego w żaden sposób nie wpływałby na ustalone w planie miejscowym jej przeznaczenie tego terenu.

Sąd nie stwierdził również innych naruszeń procedury planistycznej, które skutkowałyby uwzględnieniem skargi.

Przyczyną uwzględnienia skargi i stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części było stwierdzenie nadużycia władztwa planistycznego oraz niewłaściwe wyważenie interesu publicznego oraz interesu strony skarżącej.

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 lipca 2022 r., sygn. II OSK 1996/19 (dostępnym w internetowej bazie orzeczeń sądów administracyjnych): "Niewątpliwie gmina posiada kompetencje do samodzielnego i zgodnego z jej interesami zapewnienia ładu przestrzennego i kształtowania polityki przestrzennej, co wynika z treści art. 6 ust. 1 u.p.z.p. Władztwo planistyczne obejmuje samodzielne ustalenie przez gminę przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania terenu. Realizowane jest ono na podstawie porządku planistycznego lokalnego. Lokalny porządek planistyczny kształtowany jest przez gminę w formie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W przypadku uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gmina posiada szeroką swobodę w sposobie kształtowania sposobu wykonania prawa własności. Nie to jednak zupełna dowolność, ponieważ musi respektować przepisy konstytucyjne dotyczące poszanowania prawa własności (art. 64 Konstytucji). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może prowadzić do ograniczeń prawa własności (art. 21 Konstytucji RP) na obszarze objętym planem, aż do wprowadzenia zakazów zabudowy włącznie (art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). W art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wskazano że przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminę powinna uwzględnić m.in. wymagania ładu przestrzennego (pkt 1), prawo własności (pkt 9), potrzeby interesu publicznego (pkt 7). W toku procedury planistycznej ścierają się dwa konstytucyjne prawa – pierwsze dotyczące uprawnienia do samodzielności stanowienia przepisów regulujących sposób zagospodarowania terenu gminy, wywodzonego z art. 16 ust. 2, art. 165, art. 94 Konstytucji RP i przepisów ustaw ustrojowych (art. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), oraz drugie dotyczące poszanowania prawa własności."

Rolą sądu administracyjnego dokonującego kontroli uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest badanie, czy granice tak rozumianego władztwa planistycznego nie zostały przekroczone, czy prawo własności oraz potrzeby interesu publicznego zostały ocenione i wyważone w sposób prawidłowy, czy nie doszło do naruszenia zasad proporcjonalności i równości itd. Jedynym kryterium oceny jest legalność zaskarżonej uchwały z prawem. Sąd nie ocenia celowości czy też słuszności przyjęcia określonych rozwiązań planistycznych, a jedynie zgodność z prawem uchwały w zakresie wskazanym w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że działając w granicach tak rozumianego władztwa planistycznego gmina ma kompetencje do kształtowania polityki przestrzennej. Planowanie przestrzenne obejmuje nie tylko stan istniejący, ale przede wszystkim stanowi realizację pewnej wizji urbanistycznej. Jednostka samorządu terytorialnego (a w zasadzie jej organ stanowiący) decyduje, w których częściach ma następować rozwój budownictwa mieszkaniowego, które części chce przeznaczyć np. pod rozwój przemysłu, które tereny mają pozostać niezabudowane i na przykład służyć rekreacji mieszkańców i tak dalej.

Dalej trzeba zaznaczyć, że przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym pod drogę

publiczną oznacza przeznaczenie jej na cel publiczny w rozumieniu art. 6 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i w konsekwencji w przyszłości winno prowadzić do jej wywłaszczenia (art. 112 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145). Na wywłaszczonej nieruchomości gmina winna wybudować drogę, która po jej oddaniu do użytkowania może zostać zaliczona do kategorii dróg publicznych.

Nie ma racji skarżący twierdząc, że "ciąg pieszo – jezdny" jest w istocie drogą wewnętrzną i to nie zapisy planu miejscowego, lecz uchwała rady gminy decyduje o kategorii drogi jako publicznej. Przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Załącznik Nr 1 do rozporządzenia pn. "Podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego" określa symbole jakie należy stosować dla oznaczenia terenów komunikacji. Tereny te oznacza się dwoma symbolami: tereny dróg publicznych - KD oraz tereny dróg wewnętrznych - KDW. Jeżeli więc kwestionowany ciąg pieszo - jezdny oznaczono w miejscowym planie symbolem KD, oznacza to, że został on zaliczony do dróg publicznych, a nie wewnętrznych.

Niewątpliwie tego rodzaju przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym jest pierwszym krokiem do wywłaszczenia, które stanowi najdalej idącą ingerencję podmiotu publicznoprawnego w chronione konstytucyjnie prawo własności. W okolicznościach niniejszej sprawy działka nr [...] ma powierzchnię 3786 m², z czego ok. 585 m² zostało przeznaczone pod drogę publiczną – wraz z zatoką do zawracania. Jej realizacja podzieliłaby długą i wąską działkę skarżącego na dwie odrębne nieruchomości, oddzielone tą właśnie zatoką do zawracania.

W niniejszej sprawie Gmina Miasta Tarnowa, ustalając na tym dotychczas rolniczym obszarze możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wzięła na siebie obowiązek zapewnienia przyszłym mieszkańcom jeszcze nieistniejącego osiedla domów jednorodzinnych dojazdu do drogi publicznej. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;

2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego.

Z kolei w myśl art. 1 ust. 4 pkt 3 u.p.z.p. przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów.

Regulacje te trzeba jednak odnieść do stanu faktycznego niniejszej sprawy.

Należąca do skarżącego działka nr [...], ma kształt długiego lecz wąskiego prostokąta, o krótkich bokach od strony wschodniej i zachodniej i długich od północy i południa. Działka ta jest zabudowana budynkiem mieszkalnym i budynkiem gospodarczym od strony wschodniej. Od południa graniczy z działką nr [...] o zbliżonym kształcie, niezabudowaną. Kolejno na południe w analogicznym pasie terenu położone są działki nr [...], [...], [...], [...] i [...], przy czym tym tylko ta ostatnia, położona od wschodu, jest zabudowana. Jeszcze bardziej na południe

położona jest działka nr [...] o parametrach bardzo zbliżonych do działki skarżącego, również zabudowana wyłącznie od strony wschodniej. Wreszcie przy drodze publicznej ul. D. położone są nieco szersze działki nr [...] i [...], przy czym również w tym przypadku zabudowania usytuowane są od strony wschodniej. Jak wskazuje organ, do wszystkich tych zabudowań dojazd następuje od ul. W. z którą są "skomunikowane" dojazdami (w różnym stopniu utwardzonymi) przecinającymi teren zieleni oznaczony w planie symbolem 2a.ZS.

Zaskarżona uchwała rozszerzyła teren budowlany na zachodnie części omawianego terenu, przy czym Gmina zwraca uwagę, że działki od numeru [...] do [...] to wąskie i długie pasy gruntu o szerokości około 18 i 19 m. Szerokość działek, jak i zlokalizowana na większości z nich zabudowa uniemożliwia zaprojektowanie właściwej obsługi komunikacyjnej od projektowanego ciągu 19.KDX do terenów wskazanych pod zabudowę w głębi tych działek, tzn. po działkach wzdłuż ich długości. Z tego względu zaplanowano drogę publiczną, przez co Gmina niejako wzięła na siebie obowiązek zapewnienia właściwego skomunikowania tych części wymienionych wcześniej działek. Skutkiem takiego rozwiązania jest jednak potencjalne wywłaszczenie skarżącego ze znacznej części należącej do niego nieruchomości, przy czym sama decyzja o realizacji wskazanej drogi publicznej, jak i termin jej wykonania należy wyłącznie do Gminy. Do czasu podjęcia takiej decyzji tj. do czasu wywłaszczenia skarżący oczywiście może korzystać ze swojej nieruchomości w sposób dotychczasowy. Niezależnie od tego rolą Sądu jest jednak ocenić, czy w tych konkretnych okolicznościach przeznaczenie prywatnej nieruchomości skarżącego na cel publiczny było zgodne z zasadą proporcjonalności.

O zasadzie proporcjonalności wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98 (OTK 2000/1/3) wskazując, 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, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji). Trybunał wskazał także, że art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji szczególny nacisk położył na kryterium "konieczności w demokratycznym państwie", co oznacza to, 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. Z kolei w orzeczeniu z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 (OTK 1995/1/12) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania:

- 1.czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków,
- 2.czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz
- 3.czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Jednocześnie zgodnie z art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej; za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem.

Niewątpliwie przyszła zabudowa terenów położonych na zachód od wyznaczonego pasa 3.KDX wymaga ich skomunikowania z drogą publiczną, jednak w ocenie Sądu to przede wszystkim właściciele tych nieruchomości i przyszli inwestorzy winni wziąć na siebie ciężar zapewnienia dostępu do drogi publicznej. Jest to możliwe poprzez służebność drogową bądź też wydzielenie drogi wewnętrznej z nieruchomości wydzielanych. Jak wynika z pisma Prezydenta Miasta Tarnowa z 29 marca 2024 r. (k. 13 akt sądowych) żaden z okolicznych mieszkańców nie składał wniosków o przeprowadzenie drogi publicznej w tym miejscu, można więc domniemywać, że nie są oni aktualnie zainteresowani rozwojem w tym miejscu osiedla domów jednorodzinnych. Oczywiście Gmina może mieć własną wizję rozwoju tych terenów, niemniej jednak w sytuacji, gdy mieszkańcy nie są zainteresowani ich urbanizacją, wyznaczanie dróg publicznych na terenach prywatnych może oznaczać nadmierną ingerencję w prawo własności, wykraczającą poza przysługujące Gminie władztwo planistyczne.

Tak właśnie ocenił Sąd zaskarżoną uchwałę. Wyznaczenie ciągu pieszo – jezdni na działce skarżącego wraz z zatoką do zawracania i zajęcie w ten sposób powierzchni niemal 600 m² tej działki nie miało dostatecznego uzasadnienia, skoro w istocie wyznaczony ciąg oznaczony symbolem 3.KDX stanowi dojazd do zaledwie kilku działek, które dotychczas już i tak mają dostęp do drogi publicznej od strony wschodniej – już obecnie zabudowanej. Zatem odpowiedź na trzecie pytanie postawione w cytowanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego musi być negatywna, bowiem odebranie skarżącemu tak znacznej części jego działki stanowi nieproporcjonalnie duże obciążenie w porównaniu do efektu, który ma być w ten sposób osiągnięty, a który może być również osiągnięty przy zastosowaniu znacznie mniej drastycznych środków. Dla skomunikowania terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z drogami publicznymi nie było zatem konieczne i niezbędne naruszenie własności skarżącego.

Z tych względów Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki nr [...] obręb ewidencyjny [...] położonej w Tarnowie w zakresie, w jakim działka ta jest przeznaczona pod tereny publicznych ciągów pieszo-jezdnych oznaczonych symbolem 3.KDX – na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

O kosztach orzeczono na zasadzie art. 200 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Na zasądzone koszty w wysokości 797 zł składa się: kwota 300 zł tytułem uiszczonych przez stronę skarżącą wpisów; kwota 480 zł tytułem wynagrodzenia radcy prawnego reprezentującego stronę skarżącą, ustalona jako stawka minimalna na podstawie art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt. 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 265 z późn. zm.) oraz kwota 17 zł tytułem uiszczonych przez pełnomocnika skarżących opłaty skarbowej za złożony dokument pełnomocnictwa (art. 1 ust. 1 pkt. 2 w związku z cz. I.IV załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1044 z późn. zm)