



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 17 maja 2021 r.

Poz. 2379

**WYROK NR II SA/WR 128/20**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 3 listopada 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

po rozpoznaniu w Wydziale II  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 listopada 2020 r.  
sprawy ze skargi Z.J., B.J., A.J., T.J., Ł.J., S.J. na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia  
z dnia 23 listopada 2017 r. nr XLVIII/1149/17 w przedmiocie uchwalenia  
miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic:  
Kosmonautów, Jeleniogórskiej, Starogajowej we Wrocławiu

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części w jakiej zgodnie z rysunkiem planu przeznacza działkę nr 148/9, AM-23, obręb Stabłowice na drogę dojazdową oznaczoną symbolem 12KDD;**  
**II. zasądza od Gminy Wrocław na rzecz strony skarżącej kwotę 798 zł (słownie: siedemset dziewięćset osiem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 listopada 2017 r. Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę nr XLVIII/11/49/17 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Kosmonautów, Jeleniogórskiej i Starogajowej we Wrocławiu.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wnieśli Z.J., A.J., B.J., Ł.J., S.J. oraz T.J. Skarżący reprezentowani przez profesjonalnego pełnomocnika zarzucili:

- 1/ naruszenie art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez ich niewłaściwe zastosowanie które doprowadziło do naruszenie chronionych konstytucyjnie praw, w szczególności prawa własności, w sytuacji, gdy nie zachodziły ustawowe przesłanki ograniczenia tego prawa a nadto nie było to konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób;
- 2/ naruszenie art. 140 k.c. przez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na ograniczeniu prawa własności skarżących podczas, gdy nie zostały spełnione jakiegokolwiek przesłanki ograniczenia ich prawa;
- 3/ naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej jako u.p.z.p.) przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na nieuzasadnione interesem publicznym ograniczenie praw skarżących do dysponowania nieruchomością, co stanowi przekroczenie władztwa planistycznego;
- 4/ naruszenie art. 2 pkt 4 u.p.z.p. przez przyjęcie, że w sprawie wystąpił interes publiczny;
- 5/ naruszenie art. 1 ust. 3 u.p.z.p. przez jego niewłaściwe zastosowanie bezpodstawną ingerencję w prawo własności skarżących pomimo braku interesu publicznego, który by ją uzasadniał;
- 6/ naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. przez uchwalenie planu sprzecznego z ustaleniami obowiązującego w tym czasie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 maja 2010 r.;
- 7/ naruszenie art. 17 pkt 5 u.p.z.p. poprzez pominięcie w treści prognozy skutków finansowych konsekwencji naruszenia granic nieruchomości skarżących w związku z uchwaleniem planu.

Podnosząc powyższe zarzuty skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie dotyczącym przeznaczenia działki nr 148/9, AM-23, obręb Stabłowice w części określonej symbolem 12 KDD oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu pełnomocnik skarżących wyjaśnił, że ww. działka stanowi – wraz z działkami nr 2, nr 148/7 i nr 148/1 dla których prowadzona jest księga wieczysta WR 1K/00084515/5 – współwłasność skarżących. Dla Z.J. nieruchomość ta stanowi gwarancję utrzymania w podeszłym wieku a pozostali skarżący planują wykorzystać ją pod budowę celem zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. Dalej wskazano, że działka nr 148/9 w przeważającej części została w planie miejscowym oznaczona symbolem 35 MN i 37 MN i przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Na południowy - zachód od granicy działki biegnie ślepa odnoga ul. Jeleniogórskiej oznaczona na planie symbolem 12 KDD, która zapewnia dojazd do nieruchomości sąsiadujących z działką nr 148/9. Działka nr 148/9 posiada dostęp do drogi od strony ul. Jeleniogórskiej a zrealizowana już część drogi 12 KDD kończy się przed granicą nieruchomości skarżących. Plan przewiduje jednak przedłużenie tej drogi w formie zatoczki na działce nr 148/9. Zdaniem skarżących zaplanowany w ten sposób fragment drogi istotnie ogranicza możliwość wykorzystania nieruchomości zgodnie z jej podstawowym przeznaczeniem jakim jest zabudowa jednorodzinna oraz utrudnia komunikację na terenie samej działki. Przyjęte rozwiązanie stanowi nieuzasadnione ograniczenie ich konstytucyjnych praw i wolności oraz przekroczenie władztwa planistycznego gminy.

W ocenie skarżących ślepa odnoga drogi 12 KDD w obecnym stanie zapewnia dostateczną komunikację dla istniejących w tym miejscu zabudowań. Nadto teren jest zabudowany w stopniu, który nie pozwala na lokowanie dalszych inwestycji a co istotne, działka nr 148/9 nie korzysta z drogi 12 KDD jako z drogi dojazdowej. Tym samym planowana zatoczka służyć miałaby wyłącznie potrzebom właścicieli sąsiednich działek, które w chwili obecnej są już w pełni zaspokojone. W świetle definicji zawartej w art. 2 pkt 4 u.p.z.p

nie istnieje interes publiczny przemawiający za przedłużeniem drogi 12 KDD na działkę skarżących a organ nie miał podstaw do naruszenia ich interesu. Nawet przyjmując, że zatoczka na drodze 12 KDD realizowałaby interes publiczny, jej konstrukcja nadal pozostawałaby nieuzasadniona. Omawiana norma nakazuje bowiem organowi ważenie interesu publicznego i prywatnego. Organ tworząc plan miał więc obowiązek wziąć pod uwagę prawo własności skarżących, czego nie uczynił. Strony argumentowały także, że z rysunku planu wynika, że zatoczka sięgać ma niemal połowy szerokości działki rozdzielając ją nieomal na dwie części, co uniemożliwia efektywne wykorzystanie przedmiotowej działki pod zabudowę a nadto wpływa na zmniejszenie jej wartości. Ustalenia planu wskazują zatem, że organ zaniechał analizy stanu faktycznego pod kątem normy zawartej w art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. Doszło tym samym do ograniczenia praw skarżących nie popartego jakimkolwiek interesem publicznym, co uchybia także art. 1 ust. 3 ww. ustawy. W zaistniałym stanie faktycznym nie istniały przesłanki ustawowe ograniczenia praw skarżących, a co więcej nie przemawiał za tym interes publiczny. W konsekwencji organ działał z naruszeniem klauzul limitacyjnych ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, w szczególności prawa własności, wyrażonych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

W ocenie skarżących plan miejscowy w omawianym zakresie sprzeczny jest także z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obowiązującym w czasie jego uchwalenia. W Studium nie przewidziano bowiem powstania zatoki na działce skarżących. Zauważano, że także obecnie obowiązujące Studium przyjęte uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 stycznia 2018 r. nie przewiduje przedłużenia drogi nr 12 KDD na teren działki skarżących. Takie rozwiązanie nie zostało także ujęte w treści Prognozy Skutków Finansowych sporządzonej w toku procedury planistycznej, co stoi w sprzeczności z art. 17 pkt 5 u.p.z.p. Ujęte w Prognozie koszty w zakresie inwestycji celu publicznego (str. 11-13) nie obejmują bowiem przedłużenia drogi 12 KDD, co oznacza, że nie było ono planowane na etapie sporządzania planu.

Reasumując stwierdzono, że zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżących i jest sprzeczna z przepisami regulującymi władztwo planistyczne.

W odpowiedzi na skargę organ administracji wniosł o jej oddalenie. Odnosząc się zarzutów skargi podniesiono, że zaskarżona uchwała sporządzona została zgodnie z przepisami prawa, w sposób ingerujący w minimalnym stopniu w prawo własności skarżących z zachowaniem równowagi pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym. Tylko bowiem nieznaczna część działki nr 148/9 tj. około 200 m<sup>2</sup> (czyli około 4%) została przeznaczona na plac do zawracania jako przedłużenie publicznej drogi dojazdowej 12 KDD. Organ wyjaśnił, że aktywizowanie tak dużego terenu pod zabudowę (około 0,5 ha) wymagało przeanalizowania możliwości zapewnienia prawidłowej obsługi komunikacyjnej nowych terenów z wykorzystaniem dostępnej w bezpośrednim sąsiedztwie infrastruktury drogowej. Zgodnie z przepisami odrębnymi (rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U z 2016 r. poz. 1240) dla nieprzelotowych dróg stosuje się place do zawracania dla samochodów osobowych i ciężarowych oraz służb przeciwpożarowych o określonych parametrach. Zaplanowanie w tym miejscu zatoki jako celu publicznego zapewnia zatem sprawne i bezpieczne korzystanie z drogi jej użytkownikom, w tym w szczególności, służbom porządkowym oraz służbom ratowniczym. W tych okolicznościach strona przeciwna nie zgodziła się z zarzutem braku interesu publicznego przemawiającego za zaplanowaniem zatoki na końcu sięgacza ul. Jeleniogórskiej. Jest to optymalne rozwiązanie w tej części osiedla mieszkaniowego oraz umożliwia korzystne i efektywne wydzielanie na nieruchomości skarżących kilku działek budowlanych z niezależnym dostępem do drogi publicznej. Istotne także jest, że droga 12 KDD będzie obsługiwać nie tylko działki stron ale także działki lub ich części położone wzdłuż sięgacza między innymi działki nr 148/20, 148/42, 148/10.

Zdaniem strony przeciwnej, nie jest także właściwe powoływanie się przez skarżących na dostęp do drogi publicznej od strony ul. Jeleniogórskiej, jako na brak podstaw do przedłużenia drogi 12 KDD. Ulica Jeleniogórska stanowi ulicę klasy zbiorczej dla której przepisy ww. rozporządzenia wskazują na dążenie do ograniczenia liczby zjazdów, szczególnie dla terenów przeznaczonych pod nową zabudowę (§ 9 ust. 1 pkt 5). Mając na względzie interes prywatny oraz istniejące zagospodarowanie wzdłuż tej ulicy, dopuszczono z niej dojazd wyłącznie na część działki nr 148/9 znajdującej się w linii bezpośrednio przyległej do tej ulicy (teren oznaczony symbolem 35 MN) zachowując układ zjazdów indywidualnych tylko dla zabudowy bezpośrednio przyległej do tej ulicy. Dzięki temu możliwe jest zachowanie właściwych parametrów ruchu na ulicy zbiorczej której zadaniem jest przede wszystkim rozprowadzenie ruchu na ulice obsługujące. Dla części działki nr 148/9 znajdującej się w głębi (teren 37 MN) wprowadzono ograniczenie dostępu do drogi zbiorczej poprzez zaprojektowanie obsługi od ulicy niższej klasy, co pozwoliło spełnić wymogi rozporządzenia przy zachowaniu prawa własności.

Nie można także zgodzić się ze stwierdzeniem, że rejon jest tak zabudowy, że nie pozwala na lokalizowanie dalszych inwestycji oraz, że istniejąca droga zaspokaja potrzeby komunikacyjne miejscowej populacji. Plan przewiduje bowiem w tym obszarze rozwój zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, która wypełni niezabudowane dotąd działki i której realizacja doprowadzi do wzrostu użytkowników drogi. Tym samym zaplanowany układ komunikacyjny jest odpowiedni, bezpieczny i dostępny dla wszystkich potencjalnych uczestników ruchu. Ustalenie przedmiotowej drogi jako celu publicznego wiąże się także możliwością ubiegania się przez skarżących o rekompensatę lub wykupienie jej przez Gminę.

W kontekście powyższych argumentów, zdaniem organu gminy, zarzuty skarżących o naruszeniu prawa materialnego są nieuzasadnione, gdyż ingerencja planu miejscowego w prawo własności jest racjonalna i proporcjonalna w stosunku do przyjętych rozwiązań planistycznych oraz uzasadniona ze względu na przepisy przywołanego wyżej rozporządzenia.

W ocenie strony przeciwnej nie jest także uzasadniony zarzut sprzeczności planu ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obowiązującym w dacie uchwalenia planu. Studium jako akt kierownictwa wewnętrznego nie będący aktem prawa miejscowego wyznacza bowiem główne kierunki rozwoju przestrzennego miasta. W zakresie układu komunikacyjnego Studium z 2010 r. ustalało najważniejsze elementy systemu transportowego oparte na układzie podstawowym do którego należały ulice klasy zbiorczej, główne, główne ruchu przyspieszonego, ekspresowe i autostrady. Ze względu na stopień ogólności dokument ten nie wskazuje z reguły na przebiegu dróg klasy niższej: lokalnych i dojazdowych, gdyż dopiero na etapie sporządzania planu miejscowego, po szczegółowych analizach urbanistycznych - w tym komunikacyjnych, planuje się nowe drogi niższej rangi dla obsługi zaplanowanych w projekcie terenów inwestycyjnych.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego prognozy skutków finansowych organ gminy zaznaczył, że na etapie opiniowania planu sporny teren oznaczony był symbolem 4 KDD/19 i zastał w prognozie wykazany jako cel publiczny dla którego prognozowane były koszty związane z wykupem gruntów (tabela 1 str. 12). Istotne jest, że ustawa nie nakłada aktualizacji omawianego dokumentu. Nie jest także prawdą, że organ nie przeprowadził koniecznych analiz ekonomicznych czy też społecznych. Wnioski z wszystkich tych analiz umieszczone zostały w wykazie materiałów sporządzonych na potrzeby planu. Nie jest wreszcie uzasadniony zarzut wskazujący na obniżenie wartości nieruchomości skarżących, gdyż w ewidencji gruntów figuruje ona jako rolna a ustalenia planu wprowadzają możliwość jej zabudowy.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału z dnia 28 października 2020 r. skierowano sprawę do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15 z.zs4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374, ze zm.).

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Kontrola zaskarżonej uchwały przeprowadzona przez Sąd wykazała, że skarga jest uzasadniona pomimo, że nie wszystkie zarzuty zasługiwały na uwzględnienie.

Wyjaśniając motywy podjętego orzeczenia, na wstępie należy zauważyć, że stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.) kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego będące aktami prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Według art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713), dalej jako „u.s.g.”. nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że jest ona aktem prawa miejscowego.

Stanowiąca przedmiot rozpoznania Sądu skarga wniesiona została w trybie art. 101 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i dotyczy uchwały Rada Miejskiej Wrocławia nr XLVIII/11/49/17 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Kosmonautów, Jeleniogórskiej i Starogajowej we Wrocławiu. Zgodnie z przywołaną wyżej normą każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Zaznaczyć w tym miejscu wypada, że przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. określa tryb inicjowania kontroli legalności rozstrzygnięć organu gminy przez sąd administracyjny, który jest odmienny od przyjętego w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W świetle art. 101 ust. 1 u.s.g., legitymacja do zaskarzania uchwał wymaga bowiem nie tylko wykazania interesu prawnego lub uprawnienia, ale i wykazania że przepisami skarżonego aktu interes ten został naruszony. W orzeczeniach sądów administracyjnych podkreśla się, że naruszenie to musi wynikać z konkretnej normy prawa materialnego i musi istnieć w dacie wnoszenia skargi, a nie w przyszłości. Skarżący musi wykazać istnienie związku pomiędzy jego własną, indywidualną sytuacją prawną a zaskarżoną uchwałą, który powoduje następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia go konkretnych uprawnień.

Wobec takiej konstrukcji art. 101 ust. 1 u.s.g., przed przystąpieniem do oceny pod względem merytorycznym skargi Sąd obowiązany był do sprawdzenia, czy zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżących i czy istnieje po ich stronie legitymacja do jej wniesienia. Nie budzi przy tym wątpliwości, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest uchwałą z zakresu administracji publicznej.

Z treści skargi i jej załączników oraz z akt przedstawionych Sądowi wraz z odpowiedzią na skargę wynika, że skarżący są współwłaścicielami działki oznaczonej geodezyjnie nr 148/9, AM-23, obręb Stabłowice objętej zaskarżoną uchwałą. Zgodnie z postanowieniami kwestionowanego planu miejscowego część ww. działki oznaczona została symbolem 12 KDD i przeznaczona na cel publiczny - drogę klasy dojazdowej stanowiącą zatokę do zawracania. Nie budzi zatem wątpliwości, że zaskarżona uchwała wprowadza istotne ograniczenie w wykonywaniu przez skarżących przysługującego im prawa własności, co oznacza, że spełniony został warunek wykazania naruszenia interesu prawnego skarżących.

W tej sytuacji oceny Sądu wymagało, czy wprowadzone mocą zaskarżonego aktu naruszenie interesu prawnego skarżących dokonane zostało zgodnie z prawem. Obowiązek uwzględnienia skargi powstaje bowiem wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego, tj. norm prawa materialnego.

W niniejszej sprawie istota problemu sprowadza się do konieczności oceny, czy przeznaczając część działki nr 148/9 na przedłużenie drogi publicznej oznaczonej symbolem 12KDD celem urządzenia na niej placu do zawracania pojazdów o powierzchni około 200 m<sup>2</sup>, Rada Miejska Wrocławia przekroczyła granice ustanowionej w art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U z 2017, poz. 1073 ze zm. – dalej jako u.p.z.p) zasady samodzielności planistycznej gminy, zwanej doktrynalnie władztwem planistycznym.

Odnosząc się do powyższej kwestii należy najpierw zauważyć, że władztwo planistyczne stanowi ustawową kompetencję gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami kształtowania polityki przestrzennej na własnym terenie, włącznie z ingerencją w prawo własności innych podmiotów. Obejmuje ono samodzielne ustalenie przez radę gminy przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy.

Podkreślić jednak trzeba, że przy uchwalaniu planu miejscowego rolą organu planistycznego jest właściwe wyważenie interesu publicznego i interesów prywatnych w taki sposób, aby zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, nie naruszając, bądź naruszając w jak najmniejszym stopniu, prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. Brzmienie przepisów u.p.z.p. wskazuje, że przyjęte w niej rozwiązania opierają się na zasadzie równowagi interesu ogólnopublicznego, interesu gminy i interesu jednostki. Na taką konieczność wskazuje także w swoim orzecznictwie, dotyczącym ochrony własności, Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, podkreślając że każde ograniczenie własności musi być legitymowane publicznym interesem (Terazzi S.r.l. przeciwko Włochom, skarga nr 27265/95, § 85, 17 października 2002 i Elia S.r.l. przeciwko Włochom, skarga nr 37710/97, § 77, ECHR 2001-IX).

Nie ulega wątpliwości, że prawo własności objęte jest ochroną konstytucyjną. Nie jest to jednak ochrona absolutna, gdyż ustawa zasadnicza w art. 64 ust. 1 dopuszcza możliwość jego ograniczenia tyle, że w drodze ustawy i w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności.

Uszczegółowienie zasady prawa do własności i jej ochrony, ustanowionej w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP, znajduje wyraz w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., zgodnie z którym każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:

- zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich (pkt 1);
- ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych (pkt 2).

Konkretyzacja powyższych zasad następuje również w art. 140 k.c., który zezwala właścicielowi, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Nie budzi zatem wątpliwości, że sam fakt ograniczenia bądź pozbawienia prawa własności wskutek podjęcia aktu planistycznego nie stanowi jeszcze przekroczenia granic władztwa planistycznego, jednak dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów i praw właścicieli, gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności o jakiej mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, która wyraża zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Warto w tym miejscu przypomnieć, że 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 Konstytucji RP). Trybunał Konstytucyjny wskazał też, że art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP szczególny nacisk położył na kryterium konieczności w demokratycznym państwie. Zdaniem Trybunału 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.

Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione i przekonywać do tego, że nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej.

W sytuacji zatem, gdy – jak w niniejszej sprawie – postanowienia planistyczne będą daleko wkraczać w istotę uprawnień właścicielskich, to rozważenie konkurencyjnych interesów członków wspólnoty samorządowej jak i samej wspólnoty powinno poprzedzać wnikliwe rozważenie wszystkich argumentów przemawiających za preferowanym przez lokalnego prawodawcę rozwiązaniem, przeanalizowaniem rozwiązań wariantowych i szczegółowe uzasadnienie podjętych decyzji planistycznych.

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy, że w ramach przysługującego władztwa planistycznego Rada Miejska Wrocławia kształtując ład przestrzenny uprawniona była do wytyczenia przebiegu dróg i innych szlaków komunikacyjnych. Z uprawnieniem właściciela działki do posiadania dostępu do drogi publicznej powiązany jest bowiem obowiązek gminy do stworzenia adekwatnej sieci dróg gminnych (art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g.). Co do zasady, Rada Miejska miała zatem prawo do określenia przeznaczenia części danego terenu prywatnego jako drogi publicznej i to niezależnie od tego jaki charakter ten teren posiadał dotychczas. Korzystając jednak z tego prawa w odniesieniu do działki nr 148/9 należącej do skarżących, przez przeznaczenie jej części na plac do zawracania wchodzący w drogę 12 KDD, organ planistyczny gminy dopuścił się naruszenia zasad sporządzania planu w związku z nadużyciem władztwa planistycznego przez naruszenie zasady proporcjonalności. Skutkowało to ograniczeniem prawa własności przysługującego skarżącym bez wykazania okoliczności uzasadniających niezbędną przeznaczenia części ich nieruchomości pod drogę dojazdową i bez rozważenia alternatywnych rozwiązań w tym zakresie.

Przypomnieć należy, że zgodnie z ustaleniami kontrolowanego aktu planistycznego działka nr 148/9 o pow. 5065 m<sup>2</sup> w większej części przeznaczona została pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (na rysunku planu tereny oznaczone symbolami 35 MN i 37MN) w mniejszej zaś, na plac do zawracania - jako przedłużenie fragmentu publicznej drogi dojazdowej oznaczonej symbolem 12 KDD (tzw. ślepej drogi). Z § 133 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały wynika, że na terenie oznaczonym symbolem 12 KDD obowiązuje ulica klasy dojazdowej o szerokości w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu, przy czym, w miejscach wskazanych na rysunku planu obowiązuje szerokość 12 m (133 ust. 2 pkt 2).

Z przedstawionej Sądowi dokumentacji planistycznej – w tym z uzasadnienia zaskarżonej uchwały – nie wynika jednak z jakich względów organ planistyczny uznał za konieczne przedłużenie ulicy dojazdowej 12 KDD i wykonanie zatoczki do zawracania w całości na działce skarżących a zatem wyłącznie kosztem ich nieruchomości. W tym względzie kluczowe jest, że organ nie przeprowadził analizy i nie dokonał oceny możliwości wprowadzenia rozwiązań wariantowych w zakresie lokalizacji placu do zawracania w sposób, który nie obciążałby wyłącznie nieruchomości skarżących. Rozważania takie nie wynikają z dokumentacji planistycznej. Także w uzasadnieniu uchwały ani w odpowiedzi na skargę nie odniesiono się do tej kwestii. W odpowiedzi na skargę Gmina argumentuje, że tylko nieznaczna część działki skarżących (około 4%) przeznaczona została na cel publiczny. Zaplanowanie zaś w tym miejscu zatoczki do zawracania wynika z przepisów szczególnych tj. rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne. Organ gminy powołuje się zatem na regulację która dla nieprzelotowych dróg wymaga stosowania placów do zawracania dla samochodów osobowych, ciężarowych i służb przeciwpożarowych o określonych parametrach. Według Gminy przyjęta w planie lokalizacja zatoki ma także zapewnić bezpieczeństwo użytkownikom drogi i odpowiednim służbom. Za umiejscowieniem spornej zatoki przemawiać ma również to, że jest to optymalne rozwiązanie dla tej części osiedla oraz, że stwarza ono możliwość wydzielenia kilku działek budowanych z niezależnym dostępem do drogi publicznej. Droga 12 KDD obsługiwać ma nie tylko działki skarżących ale także inne działki położone wzdłuż sięgacza 12 KDD (tj. działki nr 148/20, 148/42, 148/40).

W ocenie Sądu przedstawiona argumentacja jest jednak niepełna, ogólnikowa i nie wyjaśnia przekonująco przyjętego w planie rozwiązanie. Nie kwestionując bowiem samej potrzeby zakończenia tzw. ślepej drogi – stanowiącej drogę publiczną nieprzelotową - placem do zawracania (co wynika wprost z przepisów ww. rozporządzenia), stwierdzić trzeba, że argumentacja organu nie wyjaśnia i nie usuwa zastrzeżeń co do niezbędności zaprojektowania tego placu w całości na działce skarżących. Nie uzasadnia także, że w świetle wskazanych przez organ regulacji rozporządzenia, istniała konieczność zajęcia na ten cel takiej powierzchni działki jaka wyznaczona została na rysunku planu oraz, że zamierzonego celu nie można było osiągnąć przy pomocy środków słabiej ingerujących w prawo własności skarżących a zatem mniej dla nich dotkliwych. Z § 125 ust. 1 przywołanego wyżej rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym na dzień uchwalenia planu (Dz.U z 2016r. poz. 124) wynika, że w przypadku nieprzelotowego zakończenia drogi klasy L lub D wykonuje się plac do zawracania. Zgodnie jednak z ust. 2 tego przepisu plac ten powinien: 1/ dla samochodów osobowych – mieć promień nie mniejszy niż 6m ; 2/ dla samochodów ciężarowych mieć promień nie mniejszy niż 9 m lub kształt kwadratu o wymiarach nie mniejszych niż 12,5 x 12,5 m. Plac do zawracania może mieć inne wymiary i kształt w planie, jeżeli będą spełnione warunki o zawracania samochodów o których mowa w ust. 2 (ust. 3). W przypadku zaliczenia drogi klasy D lub L do dróg przeciwpożarowych plac do zawracania powinien mieć minimalne wymiary 20x 20m (ust. 4). Z zacytowanego przepisu wynika, że plac do zawracania może mieć różne wymiary. W tym kontekście istotne więc jest, że zarówno w tekście zaskarżonej uchwały jak też na załączniku graficznym brak jest wymiarów projektowanego na działce skarżących placu do zawracania. Już choćby z tego względu nie można stwierdzić, że omawiane rozwiązanie planistyczne uzasadnione jest przywołanym przepisem szczególnym.

Nadto, według rysunku planu sporny plac ma mieć kształt prostokąta o ściętych przy granicy działki rogach a strona przeciwna w odpowiedzi na skargę podaje, że ma on powierzchnię około 200 m<sup>2</sup>. Takie rozwiązanie planistyczne nie odpowiada zatem minimalnym parametrom jakie zgodnie z rozporządzeniem (na które ogólnikowo – bez wskazania konkretnych przepisów - powołuje się organ gminy) powinny być spełnione w przypadku tzw. ślepej drogi. Po pierwsze, projektowany plac nie ma kształtu okręgu, tym samym nie można uznać, że spełnia wymogi co do minimalnego promienia podanego w § 125 ust. 2. Po drugie, nie ma też kształtu kwadratu lecz jest prostokątem o powierzchni przekraczającej minimalną powierzchnię placu dla zawracania przewidzianego dla samochodów ciężarowych (12,5 x 12,5 m daje 156,25 m<sup>2</sup>). Nie można też przyjąć, że podstawą dla określenia zajętej w planie powierzchni działki skarżących na plac do zawracania był § 125 ust. 4, gdyż w przypadku drogi przeciwpożarowej plan powinien mieć wielkość kwadratu 20 x 20 m (czyli 400 m<sup>2</sup>). Nie zostało przy tym wykazane, że przedmiotowy sięgacz na całej długości stanowić będzie drogę pożarową w rozumieniu § 12 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, który nakazuje doprowadzić drogę pożarową, między innymi do budynków mieszkalnych zakwalifikowanych do kategorii ZL I lub ZL II a w przypadku budynków zakwalifikowanych do kategorii ZL III, ZL IV lub ZL V tylko do budynków należących do grupy wysokości: średniowysoki, wysoki lub wysokościowy. Według ustaleń planu, sięgacz stanowiący drogę 12 KDD obsługiwać ma bowiem głównie tereny 35 MN i 37 MN (w części w jakiej nie ma do nich dostępu od drogi 4 KDZ) na których dopuszczona została zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna do trzech kondygnacji o wysokości do 10 m (teren 37 MN) oraz do 11 m (teren 35 MN) a taką zabudowę przepisy techniczne kwalifikują jako budynki niskie (§ 4 pkt 1 ww. rozporządzenia) i nie wymaga ona drogi pożarowej. Zauważyć wreszcie należy, że przepisy techniczne poza placem manewrowym na drodze pożarowej dopuszczają inne rozwiązania umożliwiające zawracanie pojazdu, w tym wykonanie odcinka drogi do 15 m z którego wyjazd jest możliwy jedynie przez cofanie pojazdu (§ 12 pkt 9 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych) a z akt sprawy nie wynika aby organ rozważał możliwość stosowania tego rozwiązania.

W świetle przywołanych wyżej regulacji, których analizy brak w dokumentacji planistycznej i w uzasadnieniu uchwały, stwierdzić należy, że przy uchwalaniu zaskarżonego planu nie zostało wykazane, że projektowany kosztem nieruchomości skarżących plac do zawracania stanowi rozwiązanie konieczne – pod względem usytuowania i wielkości - dla zrealizowania celu publicznego oraz, że w możliwie najmniejszym

stopniu ingeruje w prawo własności skarżących. Istotne przy tym jest, że ślepa droga, której zakończenie ma znaleźć się na działce skarżących, jak wynika z ustaleń planu ma zapewnić komunikację praktycznie dla niewielkiej liczby nieruchomości. Oprócz bowiem nieruchomości skarżących, która obecnie stanowi jedną działkę i ma dostęp do drogi publicznej 4 KDZ, zapewnia ona dojazd jeszcze do około 10 działek na których dopuszczona jest zabudowa jednorodzinna (co z pewnością nie wpłynie na generowanie znaczącego ruchu pojazdów z niej korzystających). Szczegółowego wykazania i rozważenia wymagało zatem, czy w tak zaistniałym stanie faktycznym niezbędne jest projektowanie przedmiotowej drogi (jaką jest także sporny plac do zawracania) w granicach przekraczających minimalne normy określone rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi i ich usytuowanie, a w szczególności, czy jest to uzasadnione bezpieczeństwem przyszłych użytkowników tej drogi.

W toku prac nad planem takich rozważań nie przeprowadzono. Nie analizowano także alternatywnych rozwiązań w kwestii takiego rozwiązania komunikacyjnego które nie wymagałoby naruszenia uprawnień właścicielskich skarżących lub ograniczałoby je do niezbędnego zakresu. Także w odpowiedzi na skargę nie przedstawiono argumentów popartych przekonującymi rozważaniami mającymi oparcie w przepisach, że konieczne jest wykonanie spornego placu na działce skarżących w takim właśnie (a nie mniejszym) zakresie jak przyjęto to na rysunku planu i że jest to konieczne i jedyne rozwiązanie. W konsekwencji nie wykazano, że podnoszony interes publiczny (tj bezpieczeństwo użytkowników drogi, ład przestrzenny) usprawiedliwia wkroczenie w uprawnienia skarżących. Zdaniem Sądu, zastosowanej ingerencji w uprawnienia właścicielskie nie uzasadnia także twierdzenie, że tylko nieznaczną część działki skarżących zajęta będzie na przedmiotowy plac. W orzecznictwie sądowym trafnie przyjmuje się bowiem, że powyższa okoliczność nie stanowi usprawiedliwienia do ograniczenia prawa właściciela do nieruchomości i tym samym nie przesądza o braku naruszenia przez gminę władztwa planistycznego (por. NSA w wyroku z dnia 8 lutego 2017 r. II OSK 1330/15 CBOSA).

Skoro w zaskarżonej uchwale, w obecnym kształcie, brak jest konkretnego uzasadnienia przemawiającego za kwestionowanym rozwiązaniem planistycznym, to nie pozwala ona na przeprowadzenie przez Sąd pełnej merytorycznej kontroli w zakresie przeznaczenia części nieruchomości skarżących na drogę. Zauważyć bowiem należy, że wymóg sporządzenia uzasadnienia w którym szczegółowo przedstawia się między innymi sposób realizacji obowiązków wynikających z art. 1 ust. 2 -4 u.p.z.p. wynika wprost z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym już w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały a nadanym mu art. 41 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.Uz 2015 r. poz. 1777), który to przepis *expressis verbis* nakłada obowiązek sporządzenia projektu planu miejscowego "wraz z uzasadnieniem". Na konieczność sporządzania uzasadnienia wskazuje jednak także wcześniej już obowiązujący przepis § 12 pkt 19 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U nr 164, poz. 1598 – dalej jako rozporządzenie MI). Przywołane wyżej przepisy u.p.z.p. i rozporządzenia MI korespondują też z bardziej ogólnym obowiązkiem - statuowanym w § 12 i § 131 ust. 1 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej (stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"; (Dz. U. z 2016 r. poz. 283; w skrócie "ZTP") - sporządzenia (*verba legis*: "dołączenia") uzasadnienia do każdego projektu aktu prawa miejscowego, który to obowiązek stanowi z kolei refleks generalnego wymogu sporządzania uzasadnienia do każdego projektu aktu normatywnego (por. M. Zieliński (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, uw. 1 do § 12) w demokratycznym państwie prawnym (G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, uw. 1 do § 12 i uw. 1 do § 131). W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że organ wydający akt prawa miejscowego ma obowiązek sporządzenia jego uzasadnienia nie tylko ze względu na dyspozycję przywołanych przepisów ale również dlatego, że takie uzasadnienie warunkuje kontrolę sprawowaną przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne. Skoro bowiem do podstawowych obowiązków sądów administracyjnych należy eliminowanie wszelkich rozstrzygnięć administracji publicznej, które nie są wynikiem wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawa, to sąd ma prawo badać powody,

które legły u podstaw każdego rozstrzygnięcia zaskarżonego do Sądu. Tym samym organ, podejmując rozstrzygnięcie, ma prawny obowiązek sporządzić doń uzasadnienie (por. wyroki NSA: z 6 maja 2003 r., II SA/Kr 251/03; z 25 września 2008 r., II OSK 945/08; z 13 października 2010 r., II GSK 876/09; z 25 września 2018 r., II OSK 1666/18 - dostępne w CBOSA; podobnie G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, uw. 5 do § 131; por. też P. Chmielnicki, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z dnia 6 maja 2003 r. (sygn. akt II SA/Kr 251/03), "Przegląd Legislacyjny" 2003, nr 4, s. 173-174).

W aktach planistycznych kontrolowanej uchwały wprowadzie znajduje się uzasadnienie jednak jest ono dość ogólne i lakoniczne - odnosi się ono przede wszystkim do obowiązujących przepisów i wymagań. Jak stwierdzono, brak w nim natomiast konkretnych rozważań wykazujących, że przy ograniczaniu uprawnień właścicielskich skarżących nie doszło do przekroczenia władztwa planistycznego gminy. Tymczasem w orzecznictwie sądowym od dawna akcentuje się, że w przypadku wykorzystania przez organ możliwości ograniczenia prawa własności podmiotów prywatnych, decyzja o takim ograniczeniu powinna być szczegółowo uzasadniona (w uzasadnieniu do uchwały lub załączniku), gdyż w innym przypadku pozbawia się właścicieli poczucia bezpieczeństwa i sprawiedliwości przez brak możliwości domagania się pełnej kontroli takiego ograniczenia (por. wyrok z dnia 23 maja 2019 r., IV SA/Po 1197/18, CBOSA).

W ocenie Sądu cechą przekroczenia władztwa planistycznego należy także przypisać uregulowaniom planu które w sposób nieprecyzyjny określają parametry układu komunikacyjnego. Z § 4 pkt 9 lit.a rozporządzenia MI wynika bowiem, że wymogiem dotyczącym standardów przy zapisywaniu standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego jest ustalenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w zakresie określenia układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. W sprawie niniejszej szczególne znaczenie ma fragment powyższego przepisu wprowadzający wymóg określenia parametrów ulic układu komunikacyjnego. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazano, że spełnienie tego wymogu nie może być rozumiane zbyt dosłownie w szczególności aby organy gminy w planie miejscowym określiły konkretne parametry techniczne dróg publicznych stanowiących przewidziany w planie układ komunikacyjny (szerokość jezdni, szerokość pasa ruchu, odległość chodnika od krawędzi jezdni, szerokość ścieżki rowerowej) - te bowiem parametry zostały określone w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (por. wyrok NSA sygn.akt II OSK 2992/14 dostępny w CBOSA). Podzielając powyższe stanowisko należy zauważyć, że nie wyjaśnia ono jednak precyzyjnie sposobu rozumienia wymogu określenia parametrów układu komunikacyjnego o którym mowa w ww. przepisie rozporządzenia MI. Skład orzekający przychylił się do stanowiska, że gdy dochodzi do pozbawienia lub ograniczenia własności indywidualnej, wymóg ten należy rozumieć w taki sposób, aby przy przewidzianych w planie budowach modernizacji i poszerzeniu dróg jako elementu układu komunikacyjnego znane były konkretne granice rezerwy terenów pod przyszły układ komunikacyjny. Innymi słowy, parametry określone na podstawie § 4 pkt 9 lit. "a" rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. powinny umożliwić właścicielom działek bezpośrednio sąsiadujących z terenem układu komunikacyjnego odczytanie w jakich granicach ich prawo własności może zostać w przyszłości naruszone (odjęte na cel publiczny) z przeznaczeniem na realizację układu komunikacyjnego. Konkretność tych parametrów w istocie tworzy rodzaj bezpieczeństwa prawnego odnośnie zasięgu ewentualnej ingerencji w prawo własności (por. wyrok z dnia 7 lutego 2019 r. II SA/Bk 736/18 CBOSA).

W zaskarżonej uchwale w § 133 nie określono jednak konkretnych parametrów szerokości ulicy 12 KDD odsyłając w tym zakresie do rysunku planu (szerokość ulicy w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu) i zaznaczając, że w miejscach wskazanych na rysunku planu obowiązuje szerokość 12m. Z załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały wynika natomiast, że w przypadku sięgacza drogi 12 KDD szerokość 12 m w liniach rozgraniczających na rysunku planu zaznaczono na jej odcinku od granicy z drogą 4 KDZ do zakrętu. Na dalszym przebiegu tej drogi nie określono tej szerokości, w szczególności nie określono

parametrów placu do zawracania na działce skarżących. Zdaniem Sądu względ na bezpieczeństwo prawne podmiotów, których nieruchomości w części przeznaczone zostały pod układ komunikacyjny (podlegający rozbudowaniu) wymaga precyzyjnego określenia parametrów tego układu na wysokości poszczególnych działek. Wymóg ten należy wyprowadzić przede wszystkim z konstytucyjnej ochrony prawa własności (art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 4 Konstytucji RP) i konstytucyjnej zasady proporcjonalności oznaczającej wprowadzanie wyłącznie koniecznych a nie jakichkolwiek, ograniczeń wolności i praw obywatelskich (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Nie kwestionując zatem, że budowa, przebudowa czy modernizacja układu komunikacyjnego służy poprawie bezpieczeństwa ruchu pojazdów i pieszych, zaznaczyć należy, że powinna mieć ona ściśle oznaczone granice, tzn. powinna nastąpić w granicach parametrów określonych konkretnie w akcie prawa miejscowego (§ 4 pkt 9 lit. "a" rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r.). Parametry te powinny zapewnić należyte poszanowanie prawa własności do nieruchomości przeznaczonej w części pod układ komunikacyjny. Także, konkretność tych parametrów powinna umożliwiać realizację pozostałych postanowień planu (np. w zakresie możliwości zabudowy pozostałej części działki) tak, aby sposób tej realizacji nie budził wątpliwości.

Mając powyższe na uwadze Sąd stwierdził, że odesłanie w tekście planu do rysunku planu bez wprowadzenia do tekstu planu parametrów układu komunikacyjnego jaki stanowić ma część drogi 12 KDD stanowiący plac do zawracania przewidziany na działce skarżących nie spełnia wymagania § 4 pkt 9 lit. "a" rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r., który reguluje niezbędne ustalenia tekstu planu. Dodatkowo zauważyć należy, że normę planu stanowi łącznie przepis tekstu planu i odpowiadający mu fragment rysunku planu, co wyklucza wyprowadzanie obowiązujących norm planu w zakresie linii rozgraniczających układu komunikacyjnego wyłącznie z jego rysunku.

Z przedstawionych wyżej względów Sąd uznał, że w niniejszej sprawie doszło do przekroczenia władztwa planistycznego przez nadmierną ingerencję organów w prawo własności skarżących. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustawy o planowaniu i istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego powoduje nieważność uchwały. Stosownie zatem do ww. przepisu Sąd uwzględnił skargę w zakresie w jakim odnosi się ona do przeznaczenia działki skarżących na plac do zawracania w ramach drogi publicznej 12 KDD.

Sąd nie podzielił natomiast zawartego w skardze zarzutu sprzeczności kwestionowanych ustaleń planu miejscowego z ustaleniami obowiązującego w dacie podjęcia uchwały Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie różnicuje bowiem treści aktów planistycznych gminy do których należy studium i plan miejscowy. O ile ustalenia planu miejscowego mogą (powinny) być w miarę szczegółowe (na co wskazuje choćby treść art. 15 ust.2) to treść studium jako aktu kreującego politykę przestrzenną gminy formułowana jest bardziej ogólnie. W orzecnictwie sądowym podkreśla się, że to rada gminy uchwalając studium sama decyduje o zakresie jego szczegółowości a tym samym związania o którym stanowi art. 9 ust. 4 u.p.z.p. (por. NSA w wyroku z dnia 13 września 2017 r. II OSK 81/16, CBOSA). Tym samym ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień planu miejscowego ale nie mogą być z nim sprzeczne. Trafnie zatem w odpowiedzi na skargę strona przeciwna akcentuje, że Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjęte uchwałą z dnia 6 lipca 2006 r. wraz ze zmianą z dnia 20 maja 2010 r., obowiązujące w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały, ze względu na przyjęty w nim stopień ogólności wyznaczało jedynie główne kierunki rozwoju przestrzennego miasta. Analiza treści Studium z 2010 r. wskazuje, że w akcie tym ustalono jedynie najważniejsze elementy systemu transportowego oparte na układzie podstawowym do którego należały ulice klasy zbiorczej, główne, główne ruchu przyspieszonego, ekspresowe i autostrady (por. rys. 6 Kierunki polityki przestrzennej – struktura funkcjonaloprzestrzenna i na rys 7 kierunki polityki przestrzennej – system transportowy na których zgodnie z tekstem Studium określono: 1/ korytarze ulic i węzłów, przez co rozumie się obszary, na których będą rozmieszczone ulice wymienione w kier. 14, 17, 18, 24 i 29 oraz skrzyżowania i węzły; 3/ rezerwy perspektywiczne, przez co rozumie się obszary na których należy dążyć do nie dopuszczenia zagospodarowania i zabudowy uniemożliwiającej lub utrudniającej budowę ulic o których stanowi kier. 24). Studium nie wskazywało natomiast przebiegu dróg klasy niższej: lokalnych

i dojazdowych. Na stronie 137 tekstu Studium (pkt 19) wskazano jednocześnie, że na całym obszarze miasta dopuszcza się budowę elementów systemu transportu samochodowego nie należących do podstawowego układu ulicznego. Dopuszczono także wzbogacenie podstawowego układu ulicznego o dodatkowe ulice zbiorcze. W świetle powyższych postanowień Studium nie można przyjąć, że kwestionowane rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z ustaleniami tego aktu, z tego względu, że nie przewidziano w nim zatoczki na nieruchomości skarżących. Jak wykazano w studium określono tylko podstawowy układ ulic, który nie obejmował dróg niższej kategorii.

Zdaniem Sądu nieuzasadniony okazał się także zarzut naruszenia procedury uchwalenia planu przez nie ujęcie drogi 12 KDD w prognozie skutków finansowych. Należy podkreślić, że prognoza skutków finansowych nie jest załącznikiem do projektu planu miejscowego wykładanym do publicznego wglądu i dyskusji, a przedkładana jest wyłącznie radzie gminy. W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, że Rada Miejska uchwalając przedmiotowy plan dysponowała prognozą skutków finansowych a jak wyjaśniono w odpowiedzi na skargę, sporna droga była w niej ujęta jako teren dla którego prognozowane były koszty wykupu ale przy zastosowaniu innego symbolu - jaki był jej nadany na etapie wcześniejszych prac związanych z opiniowaniem planu - czyli 4 KDD/19. Symbol ten nie został zaktualizowany. Brak aktualizacji prognozy w zakresie stosowanych oznaczeń terenów niewątpliwie nie może być kwalifikowane jako istotne naruszenie trybu uchwalania planu.

W tym stanie rzeczy Sąd działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach swoje wsparcie znalazło w art. 200 i 205 p.p.s.a