



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 października 2021 r.

Poz. 4881

WYROK NR II SA/WR 832/19
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz – Kremis (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant:

asystent sędziego Andżelika Abramowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 2 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi M. I.

na uchwałę Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim

z dnia 29 września 2011 r. nr XII/85/11

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi
Stronie Śląskie, gmina Stronie Śląskie

**I. stwierdza nieważność § 31 i § 40 ust. 11 zaskarżonej uchwały w zakresie działki o numerze
ewidencyjnym 104/11;**

II. dalej idącą skargę oddala;

**III. zasądza od Gminy Stronie Śląskie na rzecz skarżącej kwotę 300 zł (słownie: trzysta złotych) tytułem
zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Stroniu Śląskim podjęła w dniu 29 września 2011 r. uchwałę nr XII/85/11 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Stronie Śląskie.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na tę uchwałę wniosła M. I., żądając orzeczenia niezgodności z prawem § 31 i § 40 pkt 7 i 11 zaskarżonej uchwały, w części w jakiej przewidują one utratę mocy § 6 ust. 2 i 4 planu miejscowego z dnia 29 kwietnia 2002 r. w związku z § 11 ust. 2 pkt 14 planu miejscowego z dnia 31 marca 2006 r., czyli dokonują zmiany przeznaczenia działki nr 104/11 oznaczonej symbolem „WZ”, stanowiącej własność skarżącej. Według poprzednio obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego teren ten był oznaczony tak samo, ale ponadto należało użytkować go na dotychczasowych zasadach do czasu rozwiązania gospodarki wodnej na terenie wsi, a po tym czasie działka ta miała uzyskać przeznaczenie na cele budowlane. Ponadto skarżąca zaskarżyła § 6 ust. 1, § 17 ust. 1 pkt 4, § 39 ust. 1 oraz § 40 pkt 7 i 11 uchwały w części przewidującej utratę mocy § 9 i § 7 planu miejscowego z dnia 29 kwietnia 2002 r. w związku z § 11 ust. 2 pkt 14 planu miejscowego z dnia 31 marca 2006 r. oraz powodującej zmianę funkcji działki nr 102 z funkcji pieszo-jezdnej na pieszo-rowerową. Zaskarżone przepisy naruszają art. 1 ust. 2 pkt 1, 7, 9 i 13 u.p.z.p. oraz art. 140 k.c. w związku z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, poprzez naruszenie zasady proporcjonalności, nadmiernej ingerencji w prawo własności nieruchomości i przyjęcie rozwiązań planistycznych naruszających interes publiczny oraz wymagania ładu przestrzennego. Odnośnie do stanowiącej własność skarżącej działki nr 104/11 ustalono wyłączone jej przeznaczenie na ujęcie wód, zaś zrezygnowano z dotychczasowych ustaleń co do sposobu użytkowania i docelowego przeznaczenia, a do rezygnacji takiej – w ocenie skarżącej – nie było podstaw. Natomiast zmiana przeznaczenia działki nr 102 wywołała nieuzasadnione ograniczenie jej funkcji komunikacyjnej. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu skargi, § 31 zaskarżonej uchwały ustala przeznaczenie działki nr 104/11 jako terenu „WZ” ujęcia wód. W § 11 ust. 2 pkt 14 planu miejscowego z 2006 r. zawarto odnośnie do przeznaczenia tej działki odesłanie do ustaleń planu z 2002 r. Plan ten zaś przewidywał użytkowanie działki „WZ” na dotychczasowych zasadach, a po rozwiązaniu gospodarki wodnej na terenie wsi przeznaczał działkę tę na cele budowlane. W § 40 zaskarżonej uchwały ustalono utratę mocy planów z 2002 r. i 2006 r. Uprzednio działka gminna nr 102 stanowiła ciąg pieszo-jezdny i umożliwiała dojazd do działek stanowiącej własności skarżącej. Zaskarżony plan zmienił to przeznaczenie. Wskazane naruszenia prawa uzasadniają stosowanie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nastąpiło przekroczenie granic władztwa planistycznego (skarżąca obszernie uzasadnia to twierdzenie, powołując w argumentacji wyroki II OSK 1575/12, II OSK 1708/09, II OSK 1777/09, II SA/Kr 923/10). Skarżąca podniosła, że zmiana przeznaczenia działki nr 102 ograniczy dojazd do działek nr 101/16, 101/12, 101/19, 101/13 i 101/20, co utrudnia skarżącej zbycie tych nieruchomości. Pozostaje dojazd przez działki skarżącej nr 101/5, 101/6 i 101/13, co nie rozwiązuje w pełni po-trzeb komunikacyjnych. Nie jest możliwy dojazd drogą KDW do całego obszaru pól i lasów, a dojazd ten odbywał się drogą nr 102. Dojazd jest niezbędny dla koszenia łąk oraz transportu drewna na zimę. Droga nr 102 była wykorzystywana do przejazdu traktorów do lasu od 40 lat. Przeznaczenie KPr uzyskał odcinek około 200 m tej drogi, łączący drogę wojewódzką z drogami leśnymi. Zmiana przeznaczenia jest nieracjonalna, niezgodna z interesem publicznym i nie odpowiada wymaganiom ładu przestrzennego. Wskazane zmiany naruszyły interes prawny skarżącej jako właścicielki działki nr 104/11 oraz właścicielki działek sąsiadujących z działką nr 102, wynikający z art. 140 k.c. Dołączone do skargi mapy i dokumenty ukazują usytuowanie działek, o których mowa w skardze, wykazują przysługiwanie skarżącej prawa własności działek nr 101/13, 101/12, 101/19, 101/20, 104/11, 101/5, 101/6, 101/13 oraz innych jeszcze nieruchomości. Z mapy wynika, że wąskie działki nr 101/5, 101/6 i 101/13 tworzą połączenie pomiędzy drogą nr 98 a działką drogową nr 102 oraz przebiegają przy działkach o numerze początkowym 101 o klasach PS IV lub R V.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Stronia Śląskiego wniósł o jej oddalenie. Podkreślił, że zaskarżony został w części plan miejscowy z 2011 r., co zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy nowelizującej (Dz. U. z 2017 r.,

poz. 935) nakazuje stosować w tym zakresie przepisy art. 52 i art. 53 p.p.s.a. oraz art. 101 u.s.g. w dotychczas obowiązującym brzmieniu. Skarżąca wezwała organ do usunięcia naruszenia prawa w dniu 29 grudnia 2017 r. i została powiadomiona, że wezwanie zostanie rozpatrzone w dniu 27 lutego 2018 r., jednak skargę wniosła w dniu 26 lutego 2018 r. W ocenie organu skarga jest więc przedwczesna. Merytoryczna kontrola legalności planu miejscowego następuje w granicach interesu prawnego skarżącego właściciela (wyrok II OSK 1249/09). Organ nie przekroczył granic władztwa planistycznego. Twierdzenie to obszernie uzasadniał powołując wyroki K 13/98, II OSK 1708/09 i 215/08, II SA/Bk 42/08, II SA/GI 178/08, II SA/Łd 698/11. Organ zestawiał treść ustaleń poprzedniego i obecnego planu dla działki nr 104/11. Działka ta zachowała przeznaczenie WZ (teren ujęcia wody, poprzednio teren urządzeń wodnych i ujęć wodnych). Poprzednio dla działki skarżącej plan przewidywał jej użytkowanie na dotychczasowych zasadach do czasu rozwiązania gospodarki wodnej na terenie wsi przez wodociąg wiejski, zaś docelowo po rozwiązaniu gospodarki wodnej przeznaczał tę działkę na cele budowlane MN. Obecnie gmina zrezygnowała z wybudowania wodociągu w tym kierunku, natomiast dotuje powstawanie indywidualnych ujęć wody. Nie nastąpiła zatem zmiana przeznaczenia działki WZ w nowym planie. Zachowanie przeznaczenia tej nieruchomości nastąpiło po analizie warunków faktycznych obszaru, gdzie istnieją problemy w zaopatrzeniu w wodę. Odnośnie do układu komunikacyjnego organ zestawiał treść poprzedniego i zaskarżonego planu. Poprzednio plan obejmował drogę dojazdową 01 KD przy terenach MN oraz ciąg pieszo-jezdny KX przez teren 7 MNP (zabudowa mieszkalno-pensjonatowa) w części usytuowany po południowej stronie drogi 01 KD. Ciąg KX określono jako drogę dojazdową do gruntów rolnych i leśnych na bazie istniejącej gminnej drogi gospodarczej stanowiącej naturalny skrót i ciąg spacerowy od drogi 01 KD do terenów leżących poza granicami opracowania. Zaplanowano utworzenie nowych dróg dojazdowych 03 KD i 05 KD dla terenu 6 MNP, które przejmą funkcję dojazdu do gruntów rolnych i leśnych. Według planu z 2011 r. wyznaczono drogi 1 KD i 2 KD. Droga 1 KD biegnie równolegle do drogi głównej 1 KG obsługując komunikacyjnie tereny na południe od tej drogi. Wyznaczono tereny KPr jako drogi pieszo-rowerowe oraz tereny KDW jako drogi wewnętrzne. W obecnym planie funkcję drogi dojazdowej 05 KD dla terenów MNP przejęła droga KDW, zaś tereny MN/UT obsługiwane są komunikacyjnie przez drogi KDW i 1 KD. Zmiana przeznaczenia działki nr 102 pozostaje bez znaczenia dla układu komunikacyjnego. Wskazane w planie drogi umożliwiają skarżącej dojazd do działek stanowiących jej własność. W umowie z gminą z 2002 r. poprzednik skarżącej zobowiązał się urządzić drogę 05 KD od drogi wojewódzkiej, jako dostęp do terenu 8 MNP. Skarżąca nie wniosła uwag do projektu planu. Organ również dołączył mapy działek i wyrys z planu. Załączył dowód doręczenia skarżącej uchwały o odmowie uwzględnienia wezwania do naruszenia prawa z dnia 27.02, co nastąpiło w dniu 3.03.2018 r. Osobno dołączył dokumentację dotyczącą tego wezwania oraz dokumentację planistyczną. Organ administracji stwierdził, że powodem wezwania była odmowa nabycia od skarżącej działek nr 101/12, 101/13 i 101/19, gdyż według pisma niedosłego nabywcy miały one mieć dojazd przez działkę nr 102, który faktycznie jest możliwy, jednak niewykluczona jest przecież realizacja ustaleń planu miejscowego o jej przeznaczeniu na ciąg pieszo-rowerowy, zaś skarżąca odmawia ustanowienia służebności drogowej na działkach 101/5, 101/6 i 101/13. Z kolei nabycie tych działek drogowych przez gminę jest niepewne. Według dokumentacji planistycznej, niewątpliwie dochowana została procedura planistyczna i właściwość organów. Skarżąca nie złożyła wniosku odnośnie do planu. W dyskusji publicznej nad projektem planu uczestniczył Maciej Iwanowski, jak twierdzi organ, mąż skarżącej. Nie odnotowano zgłoszenia uwag do projektu. Jak wynika z dokumentacji najpierw uchwalono plan w dniu 27.04.2011 r., jednak organ nadzoru stwierdził istotne naruszenia prawa w zakresie zasad scalania i podziału nieruchomości oraz ochrony dziedzictwa kulturowego, co wywołało uchylenie tej uchwały przez organ oraz powtórzenie w pewnym zakresie procedury planistycznej. Po dokonanych zmianach projektu w zakresie wskazanych zagadnień, ponownie uchwalony został plan miejscowy w dniu 29 września 2011 r. Według § 1 ust. 2 planu miejscowego "zakazuje się zmiany sposobu użytkowania terenu na cele niezgodne z przeznaczeniem ustalonym w planie miejscowym", zaś według § 6 ust. 2 "na każdym z terenów zakazuje się przeznaczenia innego niż to, które jest dla niego ustalone w planie miejscowym". W § 8 plan podkreśla wymóg przestrzegania ustaleń uchwały. W § 11 zaliczono pasy dróg pieszych i rowerowych do przestrzeni publicznej. Według § 13 do czasu realizacji

ustaleń planu tereny mogą być użytkowane w sposób dotychczasowy. Przepis § 13 ust. 2 powtarza zakaz ustanowiony w § 1 ust. 2. W § 31 wyznaczono teren ujęcia wody WZ, zaś w § 39 tereny KPr. Według § 40 dla terenów objętych planem tracą moc uchwały dotychczasowe (przepis wymienia 14 uchwał, w tym uchwały z 2002 i 2006 r. podane w skardze).

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 13 czerwca 2018 r. (sygn. akt II SA/Wr 228/18) oddalił skargę M. I. na uchwałę Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 29 września 2011 r. nr XII/85/11 w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Stronie Śląskie. Sąd wskazał, że skarżąca wykazała naruszenie przysługującego jej interesu prawnego, który wywodziła z prawa własności nieruchomości położonej na obszarze zaskarżonego planu i związanego z ustaleniem przeznaczenia tej nieruchomości. Kwestia ta mogła wprawdzie budzić wątpliwości, które jednak nie uzasadniały odrzucenia skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. Wątpliwości te związane były ze stwierdzeniem, że przeznaczenie podstawowe nieruchomości skarżącej nie uległo zmianie, zaś skarżąca w toku procedury planistycznej nie domagała się jego zmiany. W rzeczywistości naruszenie interesu prawnego skarżącej nie tyle było związane z przeznaczeniem działki nr 104/11, ile umożliwiało skarżącej zaskarżenie uchwały z przyczyn powstałych szereg lat po jej podjęciu, a dotyczących przeznaczenia działki gminnej nr 102. Przeznaczenie tej drogi nie naruszało interesu skarżącej w fazie przedstawienia projektu planu oraz w dacie uchwalenia planu miejscowego, albo obecnie, kiedy postanowiła ona sprzedać część działek, gdyż utrudnia ono ich zbycie bez obciążenia innych działek skarżącej służebnością drogową. Sąd I instancji wskazał, że wbrew trafnym ogólnie twierdzeniom skargi, w przypadku przeznaczenia działki nr 104/11 nie nastąpiło przekroczenie przez organ granic władztwa planistycznego. W poprzednim planie miejscowym ustalenie dotyczące tej działki zawierało, oprócz przeznaczenia podstawowego, zbędnie powtórzone, bo wynikające z art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dozwoleństwo na korzystanie z działki w dotychczasowy sposób, a ponadto pewne nienormatywne przypuszczenie lub ustalenie warunkowe, że o ile zostanie zrealizowany wodociąg, to ujęcie wody stanie się zbędne i działka będzie miała charakter budowlany. Według uzasadnienia sądu rozpoznającego sprawę po raz pierwszy, to końcowe ustalenie mogło wskazywać na pewne powiązanie pomiędzy zamiarem budowy wodociągu przez gminę a przeznaczeniem działki skarżącej na teren ujęcia wody. Jednak kwestia celowości ustaleń planistycznych, kiedy sposób przeznaczenia tej działki w planie był w rzeczywistości obojętny dla skarżącej, nie wchodzi w zakres kontroli zgodności uchwały w tym zakresie z prawem. Tym bardziej – zdaniem sądu I instancji – dotyczy to kwestii legalności przeznaczenia drogi gminnej nr 102. W ocenie sądu, trafnie wskazał organ administracji, że nowe przeznaczenie mogło naruszyć interes faktyczny skarżącej, nie zaś prawny. Naruszenie to nastąpiło szereg lat po uchwaleniu planu. Nie było podstaw do dokonania oceny legalności tej części planu miejscowego w sposób zbieżny z treścią skargi.

Skargę kasacyjną od opisanego wyżej wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 13 czerwca 2018 r. wniosła M. I. zarzucając naruszenie: 1. przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy tj. art. 134 § 1 ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2018 r., poz. 1302; dalej p.p.s.a.) w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych i art. 141 § 4 p.p.s.a., polegające na braku rozważenia przedstawionych w skardze okoliczności wskazujących, iż alternatywna dla działki o numerze ewidencyjnym 102 droga przebiegająca przez działki o numerach 101/5, 101/6 i 101/13, oznaczona w aktualnym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla wsi Stronie Śląskie symbolem "KDW", nie rozwiązuje pełni potrzeb komunikacyjnych dla sąsiednich terenów, w przeciwieństwie do działki nr 102 nie zapewnia dojazdu do pól i lasów niezbędnego dla koszenia pól i transportu drewna na zimę, niezmiennego od 40 lat przeznaczenia działki nr 102 jako drogi pieszo - jezdnej i braku racjonalnych względów dla ograniczenia go do ciągu pieszo-rowerowego, jak i okoliczności, że wcześniejszy tj. poprzednio obowiązujący plan nie wkraczał w sferę praw właściciela tak bezpośrednio i znacząco, gdyż przewidywał podwójną możliwość dotarcia z działek o numerach 101/16, 101/12, 101/19, 101/13, 101/20 do drogi publicznej, a tym samym nierozstrzygnięcie przez sąd I instancji sprawy w granicach określonych w art. 134 § 1 p.p.s.a., połączone z nieodniesieniem się w uzasadnieniu wyroku do związanego

z przytoczonymi okolicznościami zarzutu skargi dotyczącego naruszenia prawa materialnego w zaskarżonej uchwale Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 29 września 2011 r., nr XII/85/11 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Stronie Śląskie, gmina Stronie Śląskie - poprzez przyjęcie rozwiązań planistycznych przeciwstawiających się interesowi publicznemu i wymaganiom ładu przestrzennego w aspekcie funkcjonalnym; 2. przepisów prawa materialnego tj. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 8 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 140 kodeksu cywilnego w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez błędną jego wykładnię, polegające na przyjęciu, że rozwiązanie uprzednio obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Stronie Śląskie odnośnie działki o numerze ewidencyjnym 104/11 w postaci przewidzianego jej przeznaczenia docelowego na cele budowlane po rozwiązaniu gospodarki wodnej na terenie wsi (§ 8 ust. 6 pkt 2 i 4 uchwały Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 29 kwietnia 2002 r., w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Stronie Śląskie — Gmina Stronie Śląskie w granicach działek nr: 99, 118/9, 118/10, 122/2, 124/2 oraz części działek 101/1 i 104 w związku z § 11 ust. 2 pkt 14 uchwały Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 31 marca 2006 r., nr XXXIX/337/06 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Stronie Śląskie) - było pewnym nienormatywnym przypuszczeniem lub ustaleniem warunkowym, zaś organ eliminując je w aktualnym planie miejscowym (§ 31 i § 40 pkt 7 i pkt U uchwały Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 29 września 2011 r., nr XII/85/11 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Stronie Śląskie, gmina Stronie Śląskie) nie przekroczył granic władztwa planistycznego, w sytuacji gdy rozwiązanie to sprowadzało się do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego o przeznaczeniu docelowym działki o numerze ewidencyjnym 104/11, które nie pozostaje wyłączone, ani sprzeczne z przepisami regulującymi planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, a które w sposób dający pogodzić się z innymi zasadami planowania przestrzennego, wnikało w sposób mniej daleko idący w uprawnienia właścicielskie, aniżeli rozwiązanie przyjęte w aktualnym planie miejscowym.

Rozpoznając sprawę w wyniku skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że złożona w niniejszej sprawie skarga kasacyjna została oparta na usprawiedliwionych podstawach. Analiza uzasadnienia wyroku sądu I instancji świadczy o zasadności zarzutu skargi kasacyjnej naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 134 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Pierwszy ze wskazanych przepisów, określając wymagania stawiane uzasadnieniu wyroku sądu administracyjnego wskazuje, że uzasadnienie to winno zawierać m.in. przedstawienie zarzutów podniesionych w skardze, a także wskazanie podstawy prawnej i jej wyjaśnienie. Zgłoszenie przez skarżącego zarzutów względem objętego kontrolą sądową aktu, aktualizuje po stronie sądu administracyjnego obowiązek ustosunkowania się do tychże zarzutów. Strona postępowania sądowego ma bowiem prawo oczekiwać poznania motywów, którymi kierował się orzekający sąd, formułując przyjęty kierunek rozstrzygnięcia sprawy. Zestawienie treści zarzutów podniesionych w skardze inicjującej postępowanie sądowe, z motywami rozstrzygnięcia zawartymi w uzasadnieniu wyroku WSA we Wrocławiu wskazuje, iż sąd I instancji nie odniósł się, nie rozpoznał, i nie rozważył należycie zarzutów stawianych odnośnie do przeznaczenia w kontrolowanym planie miejscowym działki o nr 102. Sąd I instancji bowiem bez dostatecznego uzasadnienia podał w przedstawionym zakresie jedynie to, iż kwestia legalności przeznaczenia drogi gminnej znajdującej się na działce nr 102, nie wchodzi w zakres sądowej kontroli uchwały w przedmiocie planu miejscowego. To ogólne stanowisko, w realiach ocenianej sprawy nie jest usprawiedliwione ani prawidłowe. Stwierdzić bowiem należy, iż ustalenia obowiązującego planu miejscowego dla wskazanej nieruchomości określiły jej przeznaczenie jako drogę pieszo-rowerową (symbol KPr). Przeznaczenie tej działki (nr 102) w poprzednio obowiązującym planie miejscowym określone było jako "ciąg pieszo-jezdny". NSA podkreśla, że zmianie (tj. ograniczeniu) uległa funkcja komunikacyjna tej nieruchomości. Przewidując możliwość ruchu rowerów

po spornym terenie, wykluczony został jednocześnie przejazd innymi środkami transportu. Zatem zagadnienie statusu spornej działki i jej komunikacyjnego wykorzystywania, wbrew ocenie sądu I instancji - nie może pozostawać poza zakresem kontroli sądowej. Jak bowiem akcentowała skarżąca w toku postępowania sądowego, powyższa działka w swym przeznaczeniu sprzed zmiany planu miejscowego, zapewniała obsługę komunikacyjną szeregu nieruchomości, w tym stanowiących własność skarżącej kasacyjnie. Zmiana więc tegoż przeznaczenia – w istotnym zakresie rzutowała na sposób korzystania z nieruchomości będących własnością M. I. Powyższe nie tylko przemawiało za przyznaniem skarżącej interesu prawnego we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, lecz nakazywało zbadać przyjęte w planie przeznaczenie tej działki w aspekcie podniesionych w skardze zarzutów i z uwzględnieniem reguł sądowniczoadministracyjnej kontroli stosowanej w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Chodzi tu więc nie tylko o akcentowane w skardze zagadnienie przekroczenia władztwa planistycznego ale także ocenę przez sąd I instancji poprawności przeprowadzenia procedury planistycznej. Brak stosownych rozważań sądu I instancji, przy ogólnym stwierdzeniu, że kwestia legalności przeznaczenia drogi gminnej na działce nr 102, nie wchodzi w zakres sądowej kontroli uchwały w przedmiocie planu miejscowego powoduje, że jako zasadny ocenić należało zarzut odnoszący się do naruszenia przez ten sąd art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 134 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Bez znaczenia przy tym dla dopuszczalności i zakresu sądowej kontroli powyższego aspektu sprawy jest to, że skarżąca zdecydowała się wystąpić ze skargą "szereg lat po uchwaleniu planu miejscowego". W przypadku bowiem objęcia skargą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisy prawa nie wprowadzają cezur czasowej dla poszukiwania ochrony sądowej przez uprawniony podmiot. Jako trafny ocenić należało także drugi z zarzutów zgłoszonych w skardze kasacyjnej. Zarzut ten odnosił się do przyjęcia przez sąd I instancji – w wyniku błędnej wykładni prawa materialnego – że regulacja poprzednio obowiązującego planu miejscowego dla wsi Stronie Śląskie odnośnie do działki o nr 104/11 w postaci docelowego przeznaczenia tej nieruchomości na cele budowlane - było "pewnym nienormatywnym przypuszczeniem lub ustaleniem warunkowym", które bez przekraczania granic władztwa planistycznego mogło zostać wyeliminowane w aktualnym planie miejscowym. Stanowisko to nie zasługuje na akceptację. Wskazać bowiem należy, iż przepisy poprzednio obowiązującego planu miejscowego, określające przeznaczenie działki nr 104/11 przewidywały, że docelowo, po rozwiązaniu gospodarki wodnej na terenie wsi Stronie Śląskie przez budowę wodociągu, wskazana wyżej działka uzyska przeznaczenie budowlane oznaczone symbolem MN, w miejsce przeznaczenia na ujęcie wód (symbol WZ). Powołanej normy nie można zatem traktować jedynie jako prawnie irrelevantnego przypuszczenia nienormatywnego, czy ustalenia warunkowego. Wskazana bowiem treść aktu prawa miejscowego mogła tworzyć dla adresata tej normy określone uprawnienie polegające na dopuszczalności zmiany obecnego statusu planistycznego działki, po spełnieniu określonych planem przesłanek. Powołana regulacja przewidywała bowiem, iż w sytuacji realizacji wodociągu i w następstwie tego zdarzenia - ustania potrzeby dotychczasowego przeznaczenia działki nr 104/11 jako ujęcia wód (symbol WZ) – powstałaby możliwość zmiany tego terenu na budowlany. Sąd I instancji umniejszył zatem znaczenia powołanej regulacji wskazując na jej nienormatywne lub warunkowe ustalenie akcentując przy tym to, że skoro gmina odstąpiła od zamiaru budowy wodociągu, to być może wymagała rozważenia celowości utrzymywania dotychczasowego przeznaczenia działki, co jest wyłączone spod kontroli sądowniczoadministracyjnej. Tymczasem ocena WSA we Wrocławiu pominęła okoliczność, że cytowana wyżej regulacja mogła też tworzyć dla skarżącej kasacyjnie oczekiwanie i możliwość nabycia określonego prawa (tj. zmiany przeznaczenia terenu z niebudowlanego - na budowlany) po spełnieniu się określonej w przepisie przesłanki. W tej sytuacji, z uwagi na pominięcie przez sąd I instancji powyższego aspektu znaczeniowego cytowanej normy, należało przyjąć, że oceny wyrażone przez WSA we Wrocławiu odnośnie działki o numerze 104/11 nie były pełne. Przedstawiona analiza nakazywała więc uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, o czym NSA orzekł na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. W ponownie prowadzonym postępowaniu rzeczą WSA we Wrocławiu będzie uwzględnienie wskazanych ocen i przeprowadzenie kontroli zaskarżonego aktu w aspekcie wynikającym z przedstawionych wyżej rozważań.

Ponownie rozpoznając sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, w wyniku ponownego rozpoznania sprawy zważył:

Skarga zasługuje częściowo na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 1994 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2018, poz. 994 t.j.) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W rozpoznawanej sprawie trzeba jeszcze dodać, że sprawa jest ponownie rozpoznawana przez wojewódzki sąd administracyjny, wobec uchylenia poprzedniego wyroku tego sądu, oddalającego skargę w całości. W tym kontekście trzeba dalej powiedzieć, że stosownie do treści art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2019.2325 t.j. z dnia 2019.11.28) sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sąd Administracyjny. Nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa ustaloną w tej sprawie przez Naczelnego Sąd Administracyjny. Zatem, w świetle przytoczonego uzasadnienia wyroku NSA, należy powiedzieć, że sąd ten, przy ponownym rozpoznaniu sprawy nakazał sądowi zbadanie (w ramach interesu prawnego strony skarżącej) zmianę przeznaczenia działki 104/11 (określonej w planie jako WZ) i działki 102 (przeznaczonej na ciąg pieszo rowerowy). Dodać także trzeba, że NSA wskazał, że skarżąca ma interes prawny w zakresie skarżenia przeznaczenia obu wskazanych wcześniej działek. W orzecznictwie jednoznacznie wskazuje się, że podstawy do uwzględnienia skargi uchwałę podjętą w zakresie administracji publicznej zaistnieją tylko wtedy, gdy mamy do czynienia z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia, a to naruszenie jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Mówiąc inaczej, skarga nie podlega uwzględnieniu w sytuacji, gdy wprowadzie naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie strony, ale następuje to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego, w którego ramach rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2011 r. sygn. akt II OSK 355/11 - Lex nr 920623 oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Po 890/13 - Lex nr 1474201, Krakowie z dnia 14 października 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 719/13 - Lex nr 1384888).

Przenosząc dotychczasowe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy trzeba powiedzieć, że, zdaniem sądu w tym składzie, skarżąca będąca właścicielką działki 104/11, posiada niewątpliwy interes prawny w skarżeniu planu w zakresie, w jakim określa on przeznaczenie tejże działki. Co dalej istotne, należy pamiętać, że poprzednio określone ustalenia planistyczne również określały przeznaczenie tej działki na „ujęcia wody”, z tym że poprzednio (vide uchwała planistyczna z dnia 29 kwietnia 2002 r. nr XLII/298/02 i kolejna z dnia 31 marca 2006 r. nr XXXIX/337/06) organ stanowiący gminy wskazał na konieczność użytkowania jej na dotychczasowych zasadach, do czasu rozwiązania gospodarki wodnej na terenie wsi, a jednocześnie dopuścił możliwość perspektywicznego wykorzystania tej działki na cele budowlane w sytuacji, gdy zostanie rozwiązana gospodarka wodna na terenie wsi. Rozważając tę kwestię trzeba pamiętać, że dokonując weryfikacji prawidłowości skorzystania przez gminę w rozpoznawanej sprawie z przysługującej jej samodzielności planistycznej w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 21 Konstytucji RP oraz art. 140 k.c. właściciel rzeczy korzysta z niej z wyłączeniem innych osób zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem i zasadami współżycia społecznego, z tym, że przy wykonywaniu własności jest ograniczony treścią przepisów szczególnych. Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowi, że własność może być ograniczona, ale jedynie w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, czyli zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi być racjonalna i odpowiednia (proporcjonalna) do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Takimi przepisami o randze ustawowej, zezwalającymi na ograniczenie prawa własności są m.in. regulacje zawarte w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które

upoważniają gminy do uchwalania aktów planowania przestrzennego - w tej sprawie jest to zmiana planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Stronie Śląskie. Ważne jest, czy takie ograniczenie korzystania z nieruchomości jest dopuszczalne przede wszystkim w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także innych ustaw, w tym art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Według art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ obowiązany jest 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 (art. 1 ust. 3 u.p.z.p.). Przytoczony przepis prawa materialnego stanowi bazę tzw. władztwa planistycznego gminy, które można zdefiniować jako przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Oczywistym jest, że w toku procesu uchwalania czy to studium, czy planu miejscowego może dochodzić i w praktyce dochodzi do kolizji interesów między innymi publicznymi z prywatnymi. Rozstrzyganie tych konfliktów wymaga wyważenia interesu poszczególnych właścicieli nieruchomości oraz interesu publicznego całej wspólnoty samorządowej. Zachowanie balansu między wartościami chronionymi konstytucyjnie i ustawowo wyklucza zakładanie prymatu interesu ogólnego nad jednostkowym i odwrotnie. Nie oznacza to jednak, że jakiegokolwiek naruszenie interesu indywidualnego z góry naznacza taki plan stygmatem nielegalności. W ocenie sądu orzekającego w tej sprawie z przepisów takich jak art. 140 k.c. oraz art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP wynika właśnie możliwość ingerencji, poprzez władztwo planistyczne, w prawo własności. Problem nie polega więc na tym, czy uchwała narusza prawo własności, lecz czy ta ingerencja następuje z naruszeniem prawa, ewentualnie zasady proporcjonalności, która wymaga wyważenia różnych grup interesów - publicznego (ład przestrzenny) i prywatnego (prawo własności). Wtedy można mówić o przekroczeniu władztwa planistycznego przez organ gminy. Organom gminy przysługuje prawo władczego rozstrzygnięcia, co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem. Podkreślić jednak trzeba, że na mocy art. 21 Konstytucji RP ochrona własności stała się jedną z zasad ustroju gospodarczego RP. Na podstawie art. 64 Konstytucji RP własność stała się również jednym z podstawowych praw ekonomicznych. Dla ochrony własności podstawowe znaczenie ma przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który statuuje zasadę proporcjonalności, a więc zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego, C.H. Beck, Warszawa 2018, str. 64 – 65).

W rozpoznawanej sprawie kwestia dotyczy oceny ingerencji uchwały w prawo własności skarżącej i winna być zbadana przez sąd w zakresie ewentualnego nadużycia władztwa planistycznego przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zdaniem sądu w tym składzie w zakresie działki 140/11 doszło do nadużycia owego władztwa planistycznego przez nieuzasadnione ograniczenie możliwości korzystania z prawa własności skarżącej. Istotą sporu zawisłego w tej sprawie pomiędzy stronami postępowania jest odpowiedź na pytanie, czy rada wprowadzając do uchwały na działce skarżącej "tereny ujęcia wody - WZ" z pominięciem poprzednio obowiązujących zapisów, w zakresie możliwości późniejszego, (przy zachowaniu warunków dostatecznego zaopatrzenia gminy w wodę) wykorzystania jej pod zabudowę mieszkaniową, nadużyła przysługujące jej "władztwo planistyczne". Zdaniem sądu, analiza akt planistycznych wskazuje, że w gmina nadużyła swoich uprawnień w zakresie ograniczenia możliwości wykorzystania działki skarżącej (140/11) i dlatego uchwałę w zakresie § 11 i związanego z nim § 40 p. 11 należało wyeliminować z obrotu prawnego. Pamiętać bowiem trzeba, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Na gruncie planowania przestrzennego konieczne jest zatem takie wyważenie interesów, aby w jak

największym stopniu zabezpieczyć i zaspokoić potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym stopniu naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. Ograniczenie właścicieli w ich prawie własności, czego można spodziewać się po miejscowym planie zagospodarowania, uzasadnia tylko cel publiczny jednakże tylko wtedy, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć. Władztwo planistyczne gminy nie może polegać zatem na zupełnej swobodzie i dowolności w planowaniu co do przeznaczenia terenu, gdyż konieczne jest uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu prawa własności, z mocy art. 1 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p. Nieprzestrzeganie tego spowoduje, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu zagospodarowania, może zostać nadużyte, a ustalenia planu, które będą wynikiem tego nadużycia, mogą okazać się prawnie wadliwe. W wyroku z dnia 19 czerwca 2008 r, sygn. akt II OSK 437/08, (LEX nr 490102), NSA stwierdził, że w zagospodarowaniu przestrzeni "interes społeczny" nie zyskał prymatu w odniesieniu do interesu jednostki, co oznacza obowiązek "rozwważnego wyważania" praw indywidualnych obywateli i interesu społecznego w procesie planowania przestrzennego. W ocenie NSA podstawowa zasada równości wobec prawa stwarza nakaz wyważania wszystkich interesów, jakie występują w danej sprawie a istota wyważania opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady - wyważaniu wartości interesów i rezultacie wyważenia. W kwestii przeznaczenia działki 140/11 ten interes nie został prawidłowo, w toku procedury planistycznej, wyważony. Jeśli gmina nie będzie prowadzić wodociągu na terenie, na którym znajduje się działka, oznaczona jako ujęcie wody WZ, to będzie to wymagało korzystania z indywidualnych ujęć wody, takich jak to sporne ujęcie. Jeśli jednak stan faktyczny w terenie ulegnie zmianie, docelowe, dopuszczone uprzednimi planami miejscowymi, przeznaczenie działki może być gospodarczo uzasadnione. Dlatego, wobec braku wykazania interesu społecznego w przyjętym rozwiązaniu, a jednocześnie nadmiernej i nieuzasadnionej ingerencji w prawo własności, należało uznać, że gmina przekroczyła przysługujące jej władztwo planistyczne.

Odmienne kształtuje się kwestia zmiany przeznaczenia działki 102 z ciągu pieszo-jezdnego na teren KPr (drogi pieszo-rowerowe). W tym kontekście trzeba pamiętać, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, "zasady modernizacji rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej". Regulację tę rozwija i uszczegóławia § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego, w myśl którego ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a/ określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i szlaków komunikacyjnych; b/ określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym; c/ wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. W orzecnictwie wskazuje się, że w zakresie realizacji wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., plan miejscowy powinien być tak skonstruowany aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonym terenom (por. np. NSA w wyroku z dnia 1 kwietnia 2011 r. II OSK 109/11; z dnia 11 października 2016 r. II OSK 3314/14 CBOSA, nsa.gov.pl). Z uprawnieniem właściciela działki do posiadania dostępu do drogi publicznej zsynchronizowany jest obowiązek gminy budowy odpowiedniej sieci dróg gminnych (zob. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2009 r. II OSK 1347/09, COBSA). Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy stwierdzić trzeba, że kwestionowana przez skarżącą regulacja planistyczna odnosząca się do terenu KPr, wypełnia upoważnienie/obowiązek gminy, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Jak oświadczyła na rozprawie przed wojewódzkim sądem administracyjnym skarżąca w dniu 2 lipca 2020 r. "alternatywną (dla drogi- prowadzącej przez działkę 102) jest droga wojewódzka, co powoduje potrzebę nadłożenia 3 km lub więcej i konieczność jazdy po drodze wojewódzkiej traktorem z kosiarką lub drewnem". Zatem nie sposób przyjąć aby gmina zaniedbała utworzenie, na terenie objętym planem, układu komunikacyjnego. Należące do skarżącej działki (wskazane na dołączonych do akt mapach) mają połącznie z drogami publicznymi. Skarżąca wyjaśniła, że przyjęte rozwiązania są dla niej niewygodne, bowiem dostępność korzystania z działki 102, jako działki drogowej w pełnym zakresie (z użyciem pojazdów dwuśladowych) stanowiło optymalną, z punktu widzenia prowadzenia działalności rolniczej, możliwość do dojazdu do pól, łąk i lasu. Zdaniem sądu, gmina wyważając interes publiczny

i podmiotów prywatnych nie ma obowiązku normatywnego przyjąć w planie rozwiązania najpraktyczniejszego dla jednego, konkretnego mieszkańca. W toku postępowania wyjaśniono (por protokół rozprawy z dnia 2 lipca), że nakłady finansowe z budżetu gminy na wykonanie tej drogi, w sposób odpowiadający wymogom dróg publicznych, stanowi nadmierne obciążenie finansowe dla samorządu. Zgodnie z obowiązującymi (w dacie uchwalania planu) unormowaniami tak ustawowymi jak i z rozporządzenia nomenklaturowego wynika, że rada gminy wykonała obowiązek w sposób wystarczający wyznaczając i wskazując sieci infrastruktury drogowej niezbędne dla zapewnienia obsługi komunikacyjnej terenu. Jak prawidłowo podnosi strona przeciwna organ w planie określił nie tylko drogi publiczne, ale także wewnętrzne (KG – tereny dróg głównych, KD tereny dróg dojazdowych, KD W tereny dróg wewnętrznych - por § 17 aktu).

W kontrolowanym akcie tereny aktualnie należące do strony są obsługiwane drogowo przy pomocy dróg oznaczonych jako KDW i 1KD. Plan przewiduje także sieć dróg wewnętrznych (vide np. fragmenty planu, dołączone do pisma strony przeciwnej z naniesioną siatką działek skarżącej). Trzeba także pamiętać, że w świetle obowiązującego art. 2 pkt 14 u.p.z.p. przez "dostęp do drogi publicznej" należy rozumieć także dostęp pośredni, czyli przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej.

Reasumując, mając na względzie wytyczne zawarte w wyroku NSA, wobec niestwierdzenia naruszenia ani zasad, ani trybu uchwalania kwestionowanej uchwały (w zakresie ewentualnego naruszenia interesu skarżącej) sąd na podstawie art. 147 §1 i 151 ppsa, orzekł jak w sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w art. 200 tej ustawy.