

## **IV SA/Wa 476/19 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 3073994

### **Wyrok**

#### **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

**z dnia 10 kwietnia 2019 r.**

**IV SA/Wa 476/19**

#### **Status:**

orzeczenie prawomocne

#### **autoTEZA**

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że projekt zagospodarowania działki stanowi integralną część decyzji o pozwoleniu na budowę, która daje inwestorowi prawo do zagospodarowania nieruchomości w sposób w nim przewidziany. Wedle zaś stanowiska jednoznacznie wyrażonego w wydanym w przedmiotowej sprawie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2019 r. sygn. akt II OSK 410/17, zgodnie z zasadą pewności obrotu prawnego i zasadą ochrony praw nabytych, ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę może być przez inwestora wykonywana niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast sposób zagospodarowania terenu określony w ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę jest wiążący dla organów gminy opracowujących projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd drugiej instancji zwrócił również uwagę, że integralną częścią projektu budowlanego jest projekt zagospodarowania działki, w tym wszelka infrastruktura związana z projektowanym budynkiem mieszkalnym, co jednoznacznie wynika z powołanego wyżej art. 34 ust. 3 pkt 1 P.b.

#### **autoTEZA**

"Wykładnia prawa" to zabiegi interpretacyjne podjęte w procesie stosowania prawa, realizowane zgodnie z przyjętymi zasadami, dyrektywami, regułami wnioskowania, regułami kolizyjnymi i interferencyjnymi,

których celem jest odczytanie z przepisu prawa właściwej treści zawartej w nim norm prawnej. Przez "ocenę prawną" należy z kolei rozumieć wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich zastosowania w konkretnym wypadku w związku z rozpoznawaną sprawą (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2010 r. sygn. akt II OSK 1929/09 i z dnia 18 maja 2011 r. sygn. akt I OSK 198/11).

### **autoTEZA**

Dla oceny Sądu przywołanych wyżej uchybień organów planistycznych, które w niewystraszającym stopniu uwzględniły indywidualny interes skarżącego w postaci prawa własności i jego uprawnionego oczekiwania do możliwości zagospodarowania nieruchomości zgodnie z ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę i poniesienia w tym celu niezbędnych nakładów, niebagatelne znaczenie ma - również dostrzeżona przez Naczelną Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 stycznia 2019 r. sygn. akt II OSK 410/17 - okoliczność, że wnioski o likwidację drogi (...) i (...), bądź tylko drogi (...) składali nie tylko skarżący, ale także właściciele innych działek, których częściowego wykupu w celu realizacji tej drogi na spornym odcinku, musiałoby dokonać miasto (...), tj. właściciele działek nr (...) oraz (...) i (...) (będący również właścicielem działki nr (...)).

### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Paweł Groński (spr.).

Sędziowie WSA: Grzegorz Rząsa, Asesor Agnieszka Wąsikowska.

#### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 kwietnia 2019 r. sprawy ze skargi R. R. na uchwałę Rady Miasta (...) z dnia (...) lutego 2016 r. nr (...) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej, w zakresie przebiegu ulicy oznaczonej symbolem (...) przez działkę o numerze ewidencyjnym (...), obręb (...) w (...);
2. zasądza od Miasta (...) na rzecz skarżącego R. R. kwotę 814 (słownie: osiemset czternaście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Rada Miasta (...) podjęła w dniu (...) lutego 2016 r. uchwałę nr (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: (...) (...) i (...) w S. R. R. w piśmie z dnia 10 marca 2016 r. złożył do organu administracji wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, domagając się ustalenia

innego przebiegu ulicy (...), tj. aby do połączenia tej drogi z ulicą (...) wykorzystać działki niezabudowane, należące do innych osób, zamiast jego działkę, która jest zabudowana oraz zagospodarowana. Skarżący proponował połączyć drogę (...) łącznikiem przebiegającym przez działki nr (...) lub (...) lub (...). Ponadto stwierdził, że droga (...) nie powinna mieć statusu drogi publicznej, lecz drogi wewnętrznej. Wezwanie do usunięcia naruszenia pozostało bez odpowiedzi organu.

Następnie R. R. złożył skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zaskarżając ją w całości w zakresie, w jakim część nieruchomości o powierzchni ok. 200 m<sup>2</sup> położona na terenie oznaczonym na rysunku stanowiącym złącznik nr 1 do uchwały symbolem 3MN tj. działka nr (...) z obrębu (...) przy ul. (...) w S., została przeznaczona pod drogę publiczną dojazdową o symbolu (...) o szerokości w liniach rozgraniczających ca 10-16,2 m.

Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie:

1. art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych wobec zaliczenia do kategorii dróg publicznych drogi o symbolu (...), w sytuacji gdy wskazana droga w rzeczywistości będzie stanowić drogę wewnętrzną z uwagi, że służyć będzie jedynie mieszkańcom ul. (...) i (...), układ drogi jest charakterystyczny dla drogi osiedlowej, a zatem drogi wewnętrznej, ponadto zakończona jest ślepą uliczką bez połączenia z siecią dróg, które to połączenie miałyby służyć do użytku nieograniczonej liczby osób;
2. art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.) poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: (...) i (...) w S., w sposób ograniczający prawo własności skarżącego do części działki nr (...) obręb (...) przy ul. (...) w S., w sytuacji gdy w dniu (...) lutego 2011 r. Prezydent Miasta (...) wydał decyzję o warunkach zabudowy, na mocy której ustalił warunki zabudowy dla budynku mieszkalnego jednorodzinnego, jak też zagospodarowania działki;
3. art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 k.p.a. poprzez zaniechanie przez organ administracji publicznej podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, a w szczególności:
  - a. pominięcie, iż w celu zapewnienia komunikacji pomiędzy ulicami (...) i (...) można wykorzystać działki stanowiące własność Miasta i połączyć je łącznikiem z ulicą (...), przebiegającym przez działki o nr (...) lub (...) lub (...) bez konieczności wykorzystania działek zabudowanych o numerach (...), (...), (...), (...) oraz (...)
  - b. pominięcie, iż wobec braku zgody R. R. na podział działki oraz wykup części działki nr (...), o powierzchni 200 m<sup>2</sup>, pod inwestycję drogową, nie będzie możliwe pozyskanie ww. nieruchomości przez Miasto S. na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, gdyż droga oznaczona symbolem (...) w rzeczywistości będzie drogą wewnętrzną;
4. art. 21 i art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 140 k.c., gdyż Rada Miasta (...), przeznaczając znaczną część działki nr (...) obręb (...) pod drogę, która w rzeczywistości będzie miała

charakter drogi wewnętrznej, nadmiernie i w sposób nieuzasadniony ograniczyła przysługujące skarżącemu prawo własności.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta (...) wniosła o jej oddalenie.

Odpowiadając na zarzuty skargi organ podniósł, że projektowana droga publiczna (...) w zaskarżonym planie miejscowym posiada połączenie z siecią dróg publicznych planowanych i istniejących, ul. (...) - o symbolu (...) i ul. (...) o symbolu (...), poprzez projektowaną drogę (...) i drogę wewnętrzną (...) wskazaną na działce stanowiącej własność Miasta (...)

W kwestii wydania przez Prezydenta Miasta (...) decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego na spornej działce wskazano, że postępowanie tego rodzaju stanowi odrębną i niezależną procedurę od uchwalania planu miejscowego. Obydwie te procedury prowadzone są w oparciu o odrębne przepisy u.p.z.p.

W kwestii ustalenia innego przebiegu drogi (...) organ wywiódł, że dla zasadniczej części terenu objętego granicami planu, do końca 2003 r. obowiązywał miejscowy plan szczegółowy zagospodarowania przestrzennego terenu budownictwa jednorodzinnego "(...) - (...)", uchwalony uchwałą Rady Miejskiej nr (...) z dnia (...) października 1992 r. oraz miejscowy plan szczegółowy zagospodarowania przestrzennego terenu budownictwa jednorodzinnego przy ul. (...) uchwalony uchwałą Rady Miejskiej nr (...) z dnia (...) marca 1990 r. W oparciu o ustalenia niniejszych planów zostały dokonane podziały działek i wydzielone części terenów pod pasy dróg, z czego około połowy jest własnością Miasta. Projektowane w zaskarżonym miejscowym planie ulice (...) i (...) o minimalnych szerokościach w liniach rozgraniczających wymaganych przepisami prawa dla dróg publicznych, umożliwią działkom, które nie mają bezpośredniego dostępu do drogi publicznej prawidłowy dostęp do infrastruktury drogowej i technicznej. Głównym ich zadaniem jest obsługa przyległych działek ze względu na głębokość kwartału pomiędzy ulicami (...), (...) i (...).

Organ zwrócił uwagę, że skarżący wskazuje inne rozwiązanie układu dróg, by nie naruszać własności jego działki i proponuje, aby zapewnić komunikację pomiędzy ul. (...) i (...), wykorzystując działki stanowiące własność Miasta i połączyć je łącznikiem z ul. (...) przebiegającym przez działki o nr (...) lub (...) lub (...). Tymczasem wymienione przez skarżącego działki stanowią własność prywatną, nie należą do Miasta (...), a na poszczególnych etapach procedury planistycznej (zbieranie wniosków, uwag podczas kilkukrotnych wyłożeń projektu planu) właściciele tych nieruchomości nie zgłaszali chęci, by na ich gruntach lokalizować drogę publiczną. Natomiast właściciele działki nr (...) obr. (...) na której planowana jest droga (...) nie negowali jej projektowania na ich nieruchomości.

Organ dalej zwrócił uwagę, że projekt miejscowego planu wykładany był czterokrotnie do publicznego wglądu. W wyznaczonych terminach wpływały uwagi od mieszkańców tego obszaru o pozostawienie planowanej drogi (...). Prezydent Miasta (...) przy rozpatrywaniu łącznie wszystkich uwag złożonych w

trakcie kilkakrotnych wyłożeń projektu planu do publicznego wglądu podjął wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Po pierwszym wyłożeniu projektu planu planowana droga (...), zgodnie z prośbą skarżącego została przesunięta w stronę zachodnią w taki sposób, by odsunąć ją od działki skarżącego. Po przeanalizowaniu takiego rozwiązania Prezydent stwierdził, że powstała przestrzeń między nowym przebiegiem drogi (...), a działką skarżącego o powierzchni ok. 600 m<sup>2</sup> odpowiadałaby działce powstałej po wydzieleniu z działki skarżącego części gruntu pod planowaną drogę (...) (ok. 200 m<sup>2</sup>) i części gruntu pozostałego (ok. 400 m<sup>2</sup>). Takie przesunięcie drogi umożliwia wymianę terenu pomiędzy skarżącym, a właścicielem działki nr ew. (...). W ocenie organu sporządzony miejscowy plan utrwalił i ukształtował zasadę kompozycji przestrzennej.

Zdaniem organu nie doszło do naruszenia zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także istotnego naruszenia procedury jego uchwalenia. Nie doszło także do nadużycia przysługującego gminie władztwa planistycznego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 16 września 2016 r. oddalił skargę R. R. Sąd stwierdził, że istota sporu sprowadza się do oceny, czy ustalenie przebiegu drogi (...) zgodnie z załącznikiem graficznym do planu, powodując naruszenie interesu prawnego skarżącego, jednocześnie nastąpiło w zgodzie z przepisami prawa oraz czy nie doszło przy tym do nadużycia ustawowych kompetencji Rady.

Sąd ustalił, że do końca 2003 r. obowiązywały dwa plany miejscowe, które przewidywały skomunikowanie kwartału (...) w takim kształcie, jaki został przyjęty w zaskarżonym planie. W oparciu o zapisy tych planów dokonano podziałów działek i wydzielono części terenów pod pasy dróg, z czego około połowa tych działek jest własnością Miasta. Sąd zauważył, że plany obowiązujące do końca 2003 r. ukształtowały obecny stan faktyczny i prawny kwartału objętego przedmiotowym postępowaniem. Stwierdził, że o utrzymaniu przebiegu drogi (...) zdecydowało zarówno położenie w poprzednim planie, jak również głosy większości mieszkańców, którzy wnosili o utrzymanie tych dróg.

Jak dalej wywiódł Sąd, propozycja skarżącego skomunikowania części drogi (...) z ul. (...) poprzez wytyczenie dodatkowej drogi wewnętrznej łączącej drogę (...) z ul. (...) skutkowałoby natomiast powstaniem dwóch dróg dojazdowych o kształcie litery L usytuowanych "plecami do siebie", a pomiędzy tymi drogami pozostałaby nienaruszona działka skarżącego. Taki układ komunikacyjny byłby w ocenie Sądu nieracjonalny, choćby z punktu widzenia zapewnienia w drodze urządzeń infrastruktury technicznej. Konieczna byłaby budowa dwu ślepo zakończonych łączników, co powodowałoby dodatkowe koszty i jest mniej optymalnym rozwiązaniem technicznym.

Sąd zauważył również, że przebieg drogi (...) od samego początku procedury był niezmienny przez wszystkie wyłożenia projektu planu. Natomiast w tym czasie inwestor składał wniosek o wydanie pozwolenia na budowę. Co prawda dopóki plan nie został uchwalony i opublikowany, nie obowiązywał jako akt prawa miejscowego, niemniej okoliczność procedury planistycznej i zakładanego przebiegu dróg

była znana skarżącemu od samego początku, brał bowiem czynny udział w tym postępowaniu. Mimo to, niejako metodą faktów dokonywał próbował wpłynąć na rozstrzygnięcie planistyczne, gdyż zdecydował się mimo na proces inwestycyjny, a po wybudowaniu budynku - na prace związane z urządzeniem - jak twierdzi - kosztownego ogrodu. Plan został uchwalony (...) lutego 2016 r. w takim kształcie, jaki był proponowany od samego początku.

Sąd stwierdził, że konieczne było zachowanie proporcji pomiędzy ochroną indywidualnej i jednostkowej sytuacji skarżącego, a koniecznością zapewnienia obsługi komunikacyjnej działek znajdujących się w obszarze planistycznym (...) i ochroną interesu prawnego kilkunastu osób. W ocenie Sądu ważenie tych wartości doprowadziło do wniosku, że priorytet muszą mieć interesy właścicieli szeregu działek w obszarze, które muszą mieć zapewniony dostęp do drogi publicznej. Ze względu na dotychczasowy sposób zagospodarowania, stare plany oraz fakt wykupienia gruntów pod drogę, a nade wszystko optymalną racjonalność przyjętych w planie rozwiązań komunikacyjnych w celu obsługi szeregu działek - Sąd przyjął, że ograniczenie prawa własności skarżącego stanowi dopuszczalną ingerencję w to prawo.

Odwoławszy się do treści art. 65 ust. 1 pkt 2 i art. 65 ust. 2 u.p.z.p. Sąd stwierdził także, że skarżący uzyskał natomiast przed uchwaleniem planu pozwolenie na budowę, co oznacza, że doszło do "konsumpcji" decyzji o warunkach zabudowy i uchwalony potem plan nie pozostaje w żadnej kolizji z tym aktem administracyjnym.

R. R. wniósł skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 1261/16.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 17 stycznia 2019 r. sygn. akt II OSK 410/17 uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

Naczelny Sąd Administracyjny, jako właściwe ocenił, zidentyfikowanie przez Sąd pierwszej instancji istoty sprawy, sprowadzającej się do odpowiedzi na pytanie, czy uchwalając objęty kontrolą sądową miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, Rada Miasta (...) przekroczyła granice ustanowionej w art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 u.p.z.p. zasady samodzielności planistycznej gminy, zwanej doktrynalnie władztwem planistycznym. Sąd drugiej instancji zauważył, 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. Stwierdził, 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. 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. Odwołując się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Sąd zwrócił uwagę, że wyważenie interesu publicznego i prywatnego musi dotyczyć także kwestii, czy właściciel mógł się spodziewać narzucenia określonego sposobu korzystania z nieruchomości, czy też wprowadzenia restrykcji.

Wziąwszy pod uwagę wskazane okoliczności, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że stanowisko Sądu pierwszej instancji co do tego, że Rada Miasta (...) nie przekroczyła granic władztwa planistycznego poprzez zaprojektowanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w poprzek działki skarżącego drogi (...), jest co najmniej przedwczesne, gdyż nie zostało poprzedzone należyтым rozważeniem wszystkich wynikających z akt sprawy okoliczności.

W pierwszym rzędzie Sąd drugiej instancji podkreślił, że wadliwie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie ustalił, iż skarżący złożył wniosek o pozwolenie na budowę w trakcie procedury planistycznej, na co wskazywał protokół z sesji Rady, na której podjęta została zaskarżona uchwała oraz co miało przekonywać, że inwestor, któremu przebieg drogi (...) był znany od samego początku, "niejako metodą faktów dokonanych próbował wpłynąć na rozstrzygnięcie planistyczne".

Naczelny Sąd Administracyjny dostrzegł bowiem, że do akt sprawy została złożona decyzja Prezydenta Miasta (...) z (...) marca 2011 r. nr (...), udzielająca R. R. pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego z garażem, studnią i przydomową oczyszczalnią ścieków na działkach nr (...), (...) i (...) przy ul. (...) w (...) - według załączonego projektu budowlanego. Zgodnie z adnotacją urzędową na tej decyzji, wobec niezaskarżenia przez strony, stała się ona ostateczna (...) kwietnia 2011 r. Tymczasem uchwała nr (...) r. o przystąpieniu do sporządzenia kontrolowanego planu miejscowego, została podjęta przez Radę Miasta (...) czerwca 2011 r., a więc już wtedy, gdy skarżący dysponował ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę. Z protokołu nr (...) sesji Rady Miasta (...), odbytej w dniu (...) lutego 2016 r., wynika jednocześnie, że w trakcie dyskusji radnych nad tym konkretnym rozwiązaniem planistycznym, padło stwierdzenie wypowiedziane przez Naczelnika Wydziału (...) B. K., wedle którego "przebieg drogi (...) był niezmienny przez wszystkie 4 wyłożenia planu. W tym okresie inwestor składał zgłoszenie robót (pozwolenie na budowę) na swojej działce gdzie przebiega droga, aby wzmocnić wartość swojej działki, mając świadomość o przebiegu drogi".

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nie ulega wątpliwości, że przed przystąpieniem do sporządzania planu miejscowego skarżący uzyskał ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego z garażem, studnią i przydomową oczyszczalnią ścieków, a zatem podana radnym na sesji informacja była co najmniej niepełna i mogła wprowadzić ich w błąd, co do wiedzy i świadomości inwestora o przebiegu drogi. Okoliczność ta powinna podlegać ocenie, czego zabrakło w rozważaniach Sądu, tym bardziej, że usytuowanie drogi (...) właśnie na działce nr (...) było szeroko dyskutowane na sesji, radni zgłaszali szereg wątpliwości w tym zakresie, a podane przykłady działania skarżącego metodą "faktów dokonanych" były jednym z argumentów mających ich przekonać o zasadności proponowanego

rozwiązania komunikacyjnego.

Jak dalej wywiódł Naczelny Sąd Administracyjny, w konsekwencji powyższego, nie rozważył Sąd pierwszej instancji także tego, jakie znaczenie dla oceny zgodności z prawem przeprowadzenia przez działkę R. R. drogi (...), ma uzyskanie przez niego ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę jeszcze przed przystąpieniem przez Radę do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co było konieczne z uwagi na treść powołanych w skardze kasacyjnej art. 65 ust. 2 w zw. z art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. Sąd drugiej instancji zwrócił uwagę, że w orzecznictwie przyjmuje się, iż opracowując miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gmina ma obowiązek uwzględnić w planie ostateczne decyzje o pozwoleniu na budowę. Zgodnie z zasadą pewności obrotu prawnego i zasadą ochrony praw nabytych, ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę może więc być przez inwestora wykonywana niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczących danego terenu. Sposób zagospodarowania terenu określony w ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę jest zatem wiążący dla organów gminy opracowujących projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Naczelny Sąd Administracyjny skonstatował, że istota problemu sprowadza się do oceny wpływu okoliczności uzyskania ostatecznej decyzji udzielającej pozwolenia na budowę na zgodność z prawem ustaleń planu dotyczących przeprowadzenia drogi (...) przez działkę R. R.

Sąd drugiej instancji zwrócił uwagę na to, że integralną częścią projektu budowlanego zatwierdzonego ostateczną decyzją, jaką uzyskał skarżący, jest projekt zagospodarowania działki, w tym wszelka infrastruktura związana z projektowanym budynkiem mieszkalnym. Zaznaczył, że skoro skarżący realizował inwestycję w oparciu o ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę, uzyskaną w dodatku jeszcze przed prawną konkretyzacją zamierzeń planistycznych gminy w stosunku do tego terenu, to przy ocenie zachowania przez Radę Miasta (...) konstytucyjnej zasady proporcjonalności przy uchwalaniu planu i należytego wyważenia interesu publicznego i prywatnego, Sąd powinien wziąć pod rozwagę nie tylko sposób zagospodarowania działki skarżącego, ale także wielkość poniesionych przez niego nakładów finansowych, o ile stanowiły one realizację legalnego procesu inwestycyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził także, że w kontekście okoliczności uzyskania przez skarżącego ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę z dnia (...) marca 2011 r. innego wyrazu nabiera powołany przez Sąd pierwszej instancji argument dotyczący ukształtowania aktualnego stanu faktycznego i prawnego kwartału objętego postępowaniem, poprzez ustalenia dwóch, obowiązujących do końca 2003 r., miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przewidujących zaakceptowany w obecnym planie układ komunikacyjny, w tym przebieg drogi (...). Stwierdził, że z dokumentów planistycznych nie wynika, kiedy nastąpił podział działek i kiedy Gmina przystąpiła do nabycia tych, które miały - wedle stanowiska przedstawionego przez organ - stanowić część drogi. Skonstatował, że gdyby do wykupu działek doszło po uzyskaniu przez skarżącego pozwolenia na budowę, wówczas powołany przez Sąd argument o ukształtowaniu aktualnego stanu faktycznego i prawnego wskutek realizacji starych planów,



straciłby rację bytu.

Niezależnie jednak od powyższego, Sąd drugiej instancji zaznaczył, że pomiędzy utratą mocy obowiązującej poprzednich planów, a przystąpieniem do opracowania planu uchwalonego (...) lutego 2016 r., upłynęło ponad 7 lat, w czasie których właściciele nieruchomości mieli pełne prawo do tego, aby w swoich zamierzeniach inwestycyjnych nie kierować się rozwiązaniami planistycznymi przyjętymi w starych planach i odmiennie ukształtować sposób zagospodarowania nieruchomości, zwłaszcza jeśli uzyskali ostateczne decyzje o pozwoleniu na budowę, tak jak w przypadku skarżącego. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że tak długi okres braku inicjatywy planistycznej gminy nie może być argumentem za zachowaniem rozwiązań drogowych przewidzianych w poprzednio obowiązujących planach, nawet jeśli działki przyległe do planowanej drogi (...) zostały w tym celu podzielone.

Sąd drugiej instancji zwrócił dalej uwagę, że z fragmentu planu z zaznaczeniem żółtym kolorem działek stanowiących własność Miasta, na który powołał się Sąd pierwszej instancji, wynika jednocześnie, że jedynie część nieruchomości została zakupiona przez Miasto (...) a mianowicie wyłącznie na wysokości tych działek, które zostały podzielone, przy czym mowa o tej części odnogi planowanej drogi (...), która skierowana jest w stronę ulicy (...). Nie ulega także wątpliwości, że nie wszystkie działki przylegające do zaplanowanej drogi uległy podziałowi, w szczególności - oprócz działki skarżącego - dotyczy to działek nr (...), (...), (...), (...) i (...). Przez te działki oraz działkę nr (...) zaplanowano drogę (...), mimo, że wszystkie mają dostęp do drogi publicznej z innej strony. Działka nr (...) - od ul. (...) i (...), a działki nr (...) i nr (...) (należąca do skarżącego) - od ulicy (...). Z fragmentu planu złożonego przez Miasto (...) wraz z odpowiedzią na skargę kasacyjną, przedstawiającego strukturę własnościową tego terenu, wynika zaś, że działki nr (...), (...) i (...) są własnością jednej osoby, a cała nieruchomość ma dostęp do ul. (...). Do jednego właściciela należą też działki nr (...) i (...) oraz działki nr (...), (...) i (...) z dostępem tych nieruchomości do ul. (...). Faktycznie zatem, droga (...) miałaby obsługiwać działki należące do dwóch właścicieli, które nie mają dostępu do innej drogi publicznej, co nakazuje poddanie bardziej wnikliwej analizie twierdzenia organu, zaakceptowanego przez Sąd pierwszej instancji, że o utrzymaniu przebiegu spornej drogi (w części, która jest przedmiotem kontroli) zdecydowały głosy większości mieszkańców.

Naczelny Sąd Administracyjny zauważył także, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie dostrzegł, iż z listy nieuwzględnionych uwag stanowiącej załącznik nr 2 do zaskarżonej uchwały wynika, że wnioski o likwidację drogi (...) i (...), bądź tylko drogi (...), poza skarżącym składali także właściciele działek nr (...) oraz działek nr (...) i (...), przez które droga ma przebiegać. Z kolei właściciele działek nr (...) i (...) podpisali wniosek datowany na 6 grudnia 2013 r., skierowany do Prezydenta Miasta (...), o inną lokalizację wschodniej części drogi (...). Przy ocenie wagi interesu publicznego i prywatnego i jednoczesnym zachowaniu zasady proporcjonalności, nie można pominąć bowiem tego, jaki obszar ma obsługiwać planowana droga - w części od drogi (...) w kierunku ul. (...) (...), ile nieruchomości jest przy niej położonych, które z nich mają dostęp do innych dróg publicznych, a które nie mają połączenia z żadną drogą poza projektowaną ulicą (...).

Za nieprzekonujący Naczelny Sąd Administracyjny uznał także argument Sądu pierwszej instancji, uznający jako nieracjonalną i powodującą dodatkowe koszty propozycję skarżącego w zakresie przeprowadzenia łącznika z ul. (...) - poprzez działki niezabudowane. Sąd drugiej instancji zwrócił uwagę, że stanowisko projektanta planu, który wypowiadał się na sesji Rady (...) lutego 2016 r., inne możliwości poprowadzenia drogi byłyby "kosztowne i również niekorzystne dla innych właścicieli" oraz spowodowałyby, iż "koszty Miasta z tytułu konieczności wykupu gruntów związane z przebiegiem drogi będą wyższe, bo będzie ich więcej", ani na sesji ani w pozostałej dokumentacji planistycznej, nie zostało poparte jakąkolwiek kalkulacją tych kosztów, przy uwzględnieniu nakładów, jakie skarżący poczynił na swojej nieruchomości, umożliwiającą weryfikację przedstawionego przez projektanta stanowiska.

Mając na uwadze przedstawione wyżej rozważania, Naczelny Sąd Administracyjny uznał za zasadny zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 141 § 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Naruszenie przez Sąd pierwszej instancji art. 141 § 4 powołanej ustawy nastąpiło w powiązaniu z uchybieniem przepisom prawa materialnego, ujętym w pozostałych zarzutach skargi kasacyjnej, a mianowicie z art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 2, art. 65 ust. 2 w zw. z art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 2, art. 8 ust. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji RP, a także art. 140 k.c.

Naczelny Sąd Administracyjny skonstatował, że oddalając skargę, Sąd pierwszej instancji nie rozważył należyście w pisemnych motywach zaskarżonego wyroku, czy w kontekście wszystkich, prawidłowo ustalonych okoliczności sprawy, ingerując w prawo własności skarżącego ustaleniami planu miejscowego w zakresie przebiegu drogi (...), organ planistyczny nie przekroczył granic władztwa planistycznego poprzez niedostateczne uwzględnienie w procedurze planistycznej konstytucyjnych zasad, które winien był mieć na uwadze z mocy art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, tj.: zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3), ochrony praw nabytych i zaufania do organów państwa (wywodzonych z art. 2) oraz prawa do własności oraz jego ochrony (art. 21 ust. 1 oraz art. 64).

Sąd drugiej instancji wskazał, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie powtórnie dokonał oceny, czy w świetle okoliczności sprawy, o których była mowa wyżej, a które nie zostały dostrzeżone w zaskarżonym wyroku (zwłaszcza w zakresie uzyskania przed skarżącym ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę przed rozpoczęciem procedury planistycznej), uchwalając kontrolowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego poprzez zaprojektowanie przebiegu drogi (...) przez działkę nr (...), organ, ingerując w prawo własności skarżącego, należyście wyważył interes prywatny i interes publiczny oraz uwzględnił konstytucyjną zasadę proporcjonalności, a w konsekwencji, czy nadużył przysługujące mu władztwo planistyczne.

Po zwrocie akt sprawy z Naczelnego Sądu Administracyjnego, na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w dniu 2 kwietnia 2019 r. pełnomocnik organu administracji złożyła pismo w sprawie, wraz z załącznikami, w którym wywiodła, że przyjęty plan nie narusza zabudowy skarżącego zrealizowanej zgodnie z projektem zagospodarowania działki stanowiącym załącznik do

decyzji z dnia (...) marca 2011 r. o pozwoleniu na budowę. Przedstawiła argumentację wskazującą w jej ocenie na to, że skarżący, znając planowany przebieg drogi (...), swoimi kolejnymi inwestycjami sukcesywnie działał w kierunku zablokowania planowania tej drogi. Odnosząc się do kwestii zainteresowania mieszkańców budową drogi (...), zwróciła m.in. uwagę, że załącznik do zaskarżonej uchwały zawiera włącznie listę nieuwzględnionych uwag - osób sprzeciwiających się budowie drogi (...) (których Prezydent Miasta (...) nie rozpatrzył pozytywnie). Na liście tej nie mogły się znaleźć uwagi osób, które były za przyjęciem rozwiązań planistycznych dotyczących projektowania tej drogi, ponieważ uwagi tych osób Prezydent Miasta rozpatrzył pozytywnie zarządzeniem z dnia (...) listopada 2013 r. nr (...). Pełnomocnik podniosła także, że podział i wykup przez Miasto (...) działek znajdujących się w pasie planowanej drogi (...) nastąpił w oparciu o miejscowy plan szczegółowy zagospodarowania przestrzennego ternu budownictwa jednorodzinnego przy ul. (...) uchwalony uchwałą Rady Miejskiej z dnia (...) marca 1990 r. nr (...), który utracił ważność z końcem 2003 r. Zaznaczyła, że poprzednio obowiązujące plany stanowiły materiał wyjściowy, a lokalizacja drogi (...) nie jest przypadkowa - wynika bezpośrednio z zastanego układu własności, gdzie podziały ewidencyjne wręcz wymuszają wyznaczenie wzdłuż ulicy Ogrodowej nowej drogi, w pewnym od niej oddaleniu. Zwróciła też uwagę na możliwość podziału dwóch działek położonych przy drodze (...) i konieczność zapewnienia im dostępu do drogi publicznej. Odnosząc się do kwestii poniesionych przez skarżącego nakładów finansowych, pełnomocnik zauważyła natomiast, że skarżący nie wybudował basenu i altany na swojej działce w miejscu planowanej drogi, a stare zgłoszenia na te roboty utraciły ważność. Zagospodarowanie ternu zielenią i krzewami będzie natomiast wyceniane na etapie wykupu części działki pod drogę. Przedstawiła też analizę kosztów alternatywnych możliwości przebiegu drogi, proponowanych przez skarżącego. Wywiodła, że podczas gdy przy przyjętym przebiegu drogi wymagany jest wykup gruntu o powierzchni około 200 m<sup>2</sup>, to przy wariantach proponowanych przez skarżącego będzie to powierzchnia około 1.066 m<sup>2</sup> lub 1.111 m<sup>2</sup>.

## **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Skarga zasługuje na uwzględnienie, ponieważ Sąd stwierdził przekroczenie przez Miasto (...) granic tzw. władztwa planistycznego.

Ponieważ w przedmiotowej sprawie, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej wniesionej przez R. R., Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyrok, którym uchylił zaskarżone orzeczenie Sądu pierwszej instancji w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, trzeba w pierwszej kolejności zauważyć, że zgodnie z art. 190 zd. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm. - dalej powoływana jako p.p.s.a.) sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Ponadto, w związku z odesłaniem zawartym w art. 193 p.p.s.a., który stanowi, że jeżeli nie ma szczególnych przepisów postępowania przed Naczelnym

Sądem Administracyjnym, do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, odpowiednie zastosowanie znajduje w realiach przedmiotowej sprawy także art. 153 p.p.s.a. Zgodnie z nim ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.

"Wykładnia prawa" to zabiegi interpretacyjne podjęte w procesie stosowania prawa, realizowane zgodnie z przyjętymi zasadami, dyrektywami, regułami wnioskowania, regułami kolizyjnymi i interferencyjnymi, których celem jest odczytanie z przepisu prawa właściwej treści zawartej w nim norm prawnej. Przez "ocenę prawną" należy z kolei rozumieć wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich zastosowania w konkretnym wypadku w związku z rozpoznawaną sprawą (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2010 r. sygn. akt II OSK 1929/09 i z dnia 18 maja 2011 r. sygn. akt I OSK 198/11).

Należy zatem stwierdzić, że dokonując w przedmiotowej sprawie wykładni art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm. - stan prawny na dzień przyjęcia zaskarżonej uchwały; dalej powoływana również jako u.p.z.p.), Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że gmina korzystając z ustanowionej tymi przepisami, samodzielności planistycznej (doktrynalnie zwanej władztwem planistycznym) zobowiązana jest do właściwego wyważania interesu publicznego i interesów prywatnych w taki sposób, aby zabezpieczyć i rozważyć potrzeby wspólnoty, nie naruszając, bądź naruszając w jak najmniejszym stopniu, prawa właścicieli nieruchomości objętych planem.

Następnie Sąd drugiej instancji zauważył, że własność jest prawem chronionym konstytucyjnie (przez art. 21 ust. 1 i art. 64 konstytucji RP), niemniej jednak przywołałszy treść art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. i art. 140 Kodeksu cywilnego, wywiódł, że sam fakt ograniczenia prawa własności wskutek podjęcia aktu planistycznego nie stanowi jeszcze przekroczenia granic władztwa planistycznego. Zaznaczył jednak, że dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów i prawa właścicieli, gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wrażliwej zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił również uwagę, że posunięcia planistyczne gminy powinny być rzeczowo uzasadnione i przekonywać do tego, że nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej. Odwoławszy się zaś do stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazał, że wyważanie interesu publicznego i prywatnego musi dotyczyć także kwestii, czy właściciel mógł się spodziewać narzucenia określonego sposobu korzystania z nieruchomości, czy też wprowadzenia restrykcji.

Odnosząc określone w powyższy sposób granice tzw. władztwa planistycznego gminy do realiów przedmiotowej sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził z kolei, że do akt sprawy została dołączona decyzja Prezydenta Miasta (...) z dnia (...) marca 2011 r. nr (...), udzielająca R. R. pozwolenia na

budowę budynku mieszkalnego z garażem, studnią i przydomową oczyszczalnią ścieków na działkach nr (...), nr (...) i nr (...) przy ul. (...) w S. (obecnie, po scaleniu działka nr (...)). Sąd drugiej instancji zauważył również, że rzeczona decyzja stała się ostateczna w dniu (...) kwietnia 2011 r., natomiast uchwała Rady Miasta (...) o przystąpieniu do sporządzenia kontrolowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta w dniu (...) czerwca 2011 r., zatem w sytuacji, gdy skarżący dysponował już ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie - z naruszeniem art. 141 § 4 p.p.s.a. - nie rozważył w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 1261/16, jakie konsekwencje dla oceny zgodności z prawem przeprowadzenia przez działkę R. R. drogi (...) ma uzyskanie przez niego ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę jeszcze przed przystąpieniem przez Radę do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Było to natomiast konieczne w świetle treści art. 65 ust. 2 w zw. z art. 65 ust. 1 pkt 21 u.p.z.p.

Sąd drugiej instancji zobowiązał też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie do uwzględnienia przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, czy wobec uzyskania przez skarżącego ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę przed rozpoczęciem procedury planistycznej, zaprojektowanie na jego nieruchomości przebiegu drogi (...) nastąpiło z należyтым wyważeniem interesu prywatnego i interesu publicznego oraz poszanowaniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Przywoławszy treść wskazanych przepisów (art. 65 ust. 1 pkt 2: organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji; art. 65 ust. 2: przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę), Sąd drugiej instancji stwierdził, że w orzecznictwie przyjmuje się, iż opracowując miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gmina ma obowiązek uwzględnić w planie ostateczne decyzje o pozwoleniu na budowę. Odwoławszy się zaś do zasady pewności obrotu prawnego i zasady ochrony praw nabytych, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę może być przez inwestora wykonywana niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczących danego terenu. Skonstatował, że sposób zagospodarowania terenu określony w ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę jest wiążący dla organów gminy opracowujących projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przywołana wykładnia oraz ocena prawna zawarta w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2019 r. wiąże Sąd ponownie rozpoznający sprawę.

Należy zatem zauważyć, że zgodnie z art. 34 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm. - stan prawny na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały; dalej powoływana również jako P.b.) projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę. Stosownie natomiast do treści art. 34 ust. 3 pkt 1 P.b. projekt budowlany powinien zawierać m.in. projekt

zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich.

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że projekt zagospodarowania działki stanowi integralną część decyzji o pozwoleniu na budowę, która daje inwestorowi prawo do zagospodarowania nieruchomości w sposób w nim przewidziany. Wedle zaś stanowiska jednoznacznie wyrażonego w wydanym w przedmiotowej sprawie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2019 r. sygn. akt II OSK 410/17, zgodnie z zasadą pewności obrotu prawnego i zasadą ochrony praw nabytych, ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę może być przez inwestora wykonywana niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast sposób zagospodarowania terenu określony w ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę jest wiążący dla organów gminy opracowujących projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd drugiej instancji zwrócił również uwagę, że integralną częścią projektu budowlanego jest projekt zagospodarowania działki, w tym wszelka infrastruktura związana z projektowanym budynkiem mieszkalnym, co jednoznacznie wynika z powołanego wyżej art. 34 ust. 3 pkt 1 P.b.

Dalej należy zatem stwierdzić, że z dołączonego do akt sprawy projektu zagospodarowania działki, stanowiącego część projektu budowlanego zatwierdzonego decyzją Prezydenta Miasta (...) z dnia (...) marca 2011 r., wraz z naniesioną planowaną drogą (...), wynika, że przebieg spornej drogi przewidziano w zaskarżonej uchwale przez teren nieruchomości skarżącego, na którym zaprojektowano i zatwierdzono ostateczną decyzją - tereny zielone.

W świetle przywołanego wyżej art. 34 ust. 3 pkt 1 P.b. układ zieleni jest jednym z elementów projektu zagospodarowania działki, który podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę. Ukształtowanie zieleni, z oznaczeniem istniejącego zadrzewienia podlegającego adaptacji lub likwidacji, oraz układ projektowanej zieleni wysokiej i niskiej, a w razie potrzeby charakterystyczne rzędne i przekroje pionowe terenu są elementami części graficznej projektu zagospodarowania działki, wymaganymi przez § 8 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1935). Ukształtowanie terenu i zieleni w zakresie niezbędnym do uzupełnienia części rysunkowej projektu zagospodarowania działki lub terenu jest zaś wymaganym elementem części opisowej tego projektu (§ 8 ust. 2 pkt 3 powołanego rozporządzenia).

Z powyższych względów nie jest zasadne stanowisko organu administracji wyrażone w piśmie z dnia 28 marca 2019 r., że pozwolenia na budowę nie analizują się według przeznaczenia pod zielenią.

Skoro zatem w decyzji o pozwoleniu na budowę z dnia (...) marca 2011 r., która stała się ostateczna w dniu

(...) kwietnia 2011 r., zatwierdzono m.in. układ zieleni, przewidując od strony południowo-zachodniej działki, tereny zielone, to - zgodnie z poszanowaniem zasady pewności obrotu prawnego oraz ochrony praw nabytych - R. R. miał prawo zagospodarowania swojej nieruchomości w taki właśnie sposób, zaś organy gminy były związane zatwierdzonym w rzeczonyj decyzji sposobem zagospodarowania tej części działki podczas opracowywania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie może natomiast ulegać wątpliwości, że zaprojektowanie drogi publicznej na terenie, dla którego przewidziano zagospodarowanie poprzez urządzenie zieleni jest niezgodne z ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę zatwierdzającą taki sposób zagospodarowania.

Dalej, przypominając, że wedle wiążącej w sprawie wykładni prawa i oceny prawnej dokonanej przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 stycznia 2019 r. sygn. akt II OSK 410/17, wyważanie interesu publicznego i prywatnego musi dotyczyć także kwestii, czy właściciel mógł się spodziewać narzucenia określonego sposobu korzystania z nieruchomości, czy wprowadzenia restrykcji, trzeba zaznaczyć, iż jakkolwiek układ komunikacyjny przyjęty w zaskarżonym planie, w tym droga (...), był przewidziany w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego obowiązujących do końca 2003 r., to od utraty mocy obowiązującej tych planów do opracowania planu przyjętego zaskarżoną uchwałą upłynęło ponad 7 lat. Właściciele nieruchomości, na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, mieli więc pełne prawo do tego, aby w swoich zamierzeniach inwestycyjnych nie kierować się rozwiązaniami planistycznymi przyjętymi w "starych" planach, zwłaszcza gdy - taj, jak skarżący - uzyskali ostateczne decyzje o pozwoleniu na budowę. Nawet, jeśli działki przyległe do planowanej drogi zostały podzielone w celu realizacji poprzednio obowiązujących planów, to - jak zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny - tak długi okres braku inicjatywy planistycznej gminy nie może być argumentem za zachowaniem rozwiązań drogowych przewidzianych w planach obowiązujących do końca 2003 r.

Ponadto, na co również zwrócił uwagę Sąd drugiej instancji, nie wszystkie działki przyległe do planowanej drogi uległy podziałowi, w szczególności - oprócz działki skarżącego - są to działki nr (...), (...), (...) i (...). Tylko natomiast nieruchomości - w spornej części stanowiącej odnogę drogi (...) w kierunku ul. (...) - na wysokości działek, które zostały podzielone zostały nabyte przez Miasto (...) (nr (...), (...) (...) i (...)). Potwierdzają to dołączone do akt sprawy wyrisy planu z zaznaczonymi żółtym kolorem gruntami stanowiącymi własność miasta (...), a także zestawienie zawarte w piśmie procesowym pełnomocnika organu administracji z dnia 28 marca 2019 r. Realizacja drogi (...) wymaga zatem wykupu nie tylko części nieruchomości skarżącego, ale także części działek sąsiednich (nr (...), (...) (...), (...), (...) i (...)). Co więcej, rzeczony zestawienie nie różnicuje kosztów wykupu nieruchomości skarżącego zagospodarowanej zgodnie z ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę od kosztów wykupu niezabudowanych nieruchomości (działki nr nr (...) i (...)). Już tylko z tych powodów nie może być ono uznane za miarodajne. Ponadto, przypominając, że zgodnie z wiążącą wykładnią prawa dokonaną przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 stycznia 2019 r. sygn. akt II OSK 410/17, 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, należy stwierdzić, że zestawienie zawarte w piśmie złożonym przez pełnomocnika strony w toku postępowania przez Sądem nie może zastąpić prawidłowo przeprowadzonej - w toku postępowania planistycznego - kalkulacji kosztów wykupu nieruchomości, z uwzględnieniem nakładów, jakie skarżący poczynił na swojej nieruchomości w ramach realizacji legalnego procesu inwestycyjnego. Kalkulacji takiej nie zawiera również dołączona do akt sprawy prognoza kosztów realizacji planu, w której podano tylko wartość gruntu (w przypadku (...)) - 144 zł/m<sup>2</sup>). Należy natomiast podkreślić, że R. R., dysponując ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę wydaną przed przystąpieniem do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w trakcie postępowania planistycznego, lecz ponad półtora roku przed uchwaleniem zaskarżonego planu uzyskał decyzję (z dnia (...) lipca 2014 r.) zmieniającą decyzję z dnia (...) marca 2011 r. w zakresie układu ścieżek i zieleni, usytuowania osłony śmietnikowej i miejsc parkingowych. Miał zatem prawo realizować zatwierdzony sposób zagospodarowania nieruchomości stanowiącej całość powiązaną funkcjonalnie i gospodarczo, postępując w zaufaniu do organów administracji publicznej i ich działania z poszanowaniem pewności obrotu prawnego i praw nabytych.

Dla oceny Sądu przywołanych wyżej uchybień organów planistycznych, które w niewystraszającym stopniu uwzględniły indywidualny interes skarżącego w postaci prawa własności i jego uprawnionego oczekiwania do możliwości zagospodarowania nieruchomości zgodnie z ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę i poniesienia w tym celu niezbędnych nakładów, niebagatelne znaczenie ma - również dostrzeżona przez Naczelną Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 stycznia 2019 r. sygn. akt II OSK 410/17 - okoliczność, że wnioski o likwidację drogi (...) i (...), bądź tylko drogi (...) składali nie tylko skarżący, ale także właściciele innych działek, których częściowego wykupu w celu realizacji tej drogi na spornym odcinku, musiałyby dokonać miasto (...), tj. właściciele działek nr (...) oraz (...) i (...) (będący również właścicielem działki nr (...)).

Z fragmentu planu złożonego do akt sprawy, przedstawiającego strukturę własnościową nieruchomości na spornym terenie (odnoga planowanej drogi skierowana w stronę ul. (...)) oraz dołączonego do akt sprawy załącznika do zarządzenia Prezydenta Miasta (...) z dnia (...) listopada 2013 r. nr (...) wynika, że spośród dziewięciorga właścicieli (indywidualnych i na zasadzie wspólności ustawowej) troje (skarżący, D. S., D. L.) wnioskowało o likwidację drogi lub inną lokalizację spornego odcinka, przy czym byli to właściciele nieruchomości, które nie uległy jak dotąd podziałowi i wykupieniu przez Miasto ((...) - D. S., (...), (...) i (...) - D. L. oraz (...) - skarżący). Z fragmentu planu dołączonego do akt sprawy wynika także, że spośród właścicieli nieruchomości, którzy (w piśmie z dnia 24 września 2013 r.) optowali za przyjęciem spornego rozwiązania planistycznego, działki trzech (właściciele i właściciele na zasadzie wspólności ustawowej), tj. I. C. (nr (...) i (...)), państwa B. (nr (...), (...)) i państwa S. (nr (...)), nie mają bezpośredniego dostępu do dróg publicznych. Ze znajdujących się w aktach map wynika natomiast, że skomunikowanie tych nieruchomości z drogą publiczną jest możliwe przez niezabudowane działki nr (...), (...) i (...) oraz działki stanowiące już własność Miasta (...)



Przywołane okoliczności, obok wywiedzionych powyżej, a dostrzeżonych przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 stycznia 2019 r. sygn. akt II OSK 410/17, stanowią dodatkowy argument przemawiający za stwierdzeniem, że ustalenie przebiegu drogi publicznej ((...)) przez nieruchomości skarżącego, stanowiącą działkę ewidencyjną nr (...), nastąpiło z przekroczeniem tzw. władztwa planistycznego z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), ochrony praw nabytych i zaufania do organów państwa (wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP) oraz prawa własności i jego ochrony (art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP oraz art. 140 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.).

W zaskarżonym zakresie uchwała Rady Miasta (...) z dnia (...) lutego 2016 r. nr (...) została więc podjęta z istotnym naruszeniem art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji RP, a także art. 140 Kodeksu cywilnego oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części.

O zwrocie kosztów postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 209 w zw. z art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.