

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lipca 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia NSA Halina Kremis (sprawozdawca)
Sędzia NSA Julia Szczygielska

Protokolant

Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 lipca 2011 r.

sprawy ze skargi Arlety Adamski

na § 36 ust. 4 uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha

z dnia 28 czerwca 2007 r. nr X/90/07

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru ulicy Wrocławskiej i alei de Gaulle'a - rejon ulic Wilczej i Pogodnej

I. stwierdza nieważność § 36 ust. 4 uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha nr X/90/07 z dnia 28 czerwca 2007 r.

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru ulicy Wrocławskiej i alei de Gaulle'a – rejon ulic Wilczej i Pogodnej w Wałbrzychu;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie objętym punktem I wyroku;

III. zasądza od Gminy Miejskiej Wałbrzych na rzecz strony skarżącej kwotę 567 zł (słownie: pięćset sześćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 28 czerwca 2007 r. Rada Miejska Wałbrzycha podjęła uchwałę nr X/90/07 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru ulicy Wrocławskiej i alei de Gaulle'a – rejon ulic Wilczej i Pogodnej w Wałbrzychu. Uchwałą z dnia 28 czerwca 2010 r. nr LIII/464/10 Rada Miejska Wałbrzycha nie uwzględniła wezwania do usunięcia naruszenia prawa wskazanym unormowaniem. Po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchwalenie § 36 ust. 4 wymienionej uchwały Arleta Adamski wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha nr X/90/07 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru ulicy Wrocławskiej i alei de Gaulle'a – rejon ulic Wilczej i Pogodnej w Wałbrzychu zarzucając naruszenie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.), poprzez wprowadzenie generalnego zakazu budowy zjazdów z nieruchomości przy alei de Gaulle'a, podczas gdy ustawodawca uzależnia budowę zjazdu od uzyskania w drodze decyzji administracyjnej zezwolenia zarządcy drogi publicznej, art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji, poprzez wprowadzenie zakazu nadmiernie ingerującego w sferę prawa własności. Wobec wykazanych zarzutów wniosła o stwierdzenie nieważności § 36 ust. 4 zaskarżonej uchwały za zasądzeniem na jej rzecz kosztów postępowania, wraz z kosztami zastępstwa procesowego. W szerokich motywach skargi podniesiono, że skarżąca wystąpiła z wezwaniem do usunięcia naruszenia jej interesu prawnego nie z przyczyny uchybień proceduralnych przy uchwalaniu planu zagospodarowania przestrzennego, lecz dlatego, iż zapisy uchwały naruszają powszechnie obowiązujące przepisy regulujące zasady budowy zjazdów oraz przepisy Konstytucji". Przywołując unormowanie zawarte w art. 140 kc, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) oraz art. 29 ustawy o drogach publicznych i zaznaczając, że jeżeli nieruchomości graniczy z drogą publiczną to istnieje możliwość zapewnienia dostępu do drogi publicznej zgodnie z przepisami ustawy o drogach publicznych, skarżąca zauważyła, że w judykaturze wielokrotnie wypowiedziano się na temat budowy zjazdu, w tym kryteriów udzielenia bądź odmowy udzielenia zezwolenia na jego wykonanie. W orzecznictwie wskazywano między innymi, że decyzja zarządu drogi wyrażająca zgodę na wykonanie zjazdu z drogi publicznej do przyległej nieruchomości ma charakter uznaniowy i może być uzależniona od istniejących warunków technicznych, przy czym zgoda zarządu drogi na wykonanie zjazdu jest podejmowana z uwagi na funkcje takiej drogi, a przy podejmowaniu decyzji o ustanowieniu zjazdu z drogi publicznej zarząd drogi musi kierować się koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa ruchu na drodze. W konkluzji skarżąca wywiodła, że § 36 ust. 4 zaskarżonej uchwały "pozostaje w sprzeczności i narusza, niezależnie od wykładni § 36 ust. 4 – ustanawiającego zakaz wydawania zezwoleń na lokalizację zjazdu, czy też wydawania pozwoleń na budowę zjazdu - art. 29 ustawy o drogach publicznych". Powołując się na unormowania zawarte w art. 31 ust. 3 oraz w art. 64 ust. 3 Konstytucji strona stwierdziła, że "wprowadzenie w § 36 ust. 4 uchwały zakazu realizacji zjazdów z alei de Gaulle'a nie może i nie zdaje testu proporcjonalności. Wprowadzenie tego zakazu bowiem nie jest ani konieczne, ani niezbędne dla ochrony bezpieczeństwa ruchu drogowego na tej drodze. Na straży tej wartości (bezpieczeństwa ruchu drogowego) stoją przepisy ustawy o drogach publicznych, w szczególności art. 29, które w sposób wyczerpujący i niezbędny dla ochrony bezpieczeństwa ruchu drogowego regulują zasady udzielania zezwoleń na lokalizację zjazdów. W tym stanie rzeczy absolutnie zbędne jest regulowanie tej kwestii w planie zagospodarowania przestrzennego". Mając na uwadze dotychczasowe wywody skarżąca uznała, że § 36 ust. 4 uchwały jest nie tylko niezgodny z art. 29 ustawy o drogach publicznych, ale również narusza art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu wskazano, że organy gminy nie dopuściły się naruszenia art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych bowiem, wskazała, że zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy sporządza się plan miejscowy. Przepis art. 15 ust. 2 tej ustawy definiuje obowiązkowy

zakres planu, wskazując między innymi "szczegółowe warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy" oraz "zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej". W opinii organu Gminy, wynika z tego, że Prezydent Miasta, sporządzając projekt planu oraz Rada Miejska uchwalając plan jako akt prawa miejscowego, mają delegację ustawową do wprowadzenia różnego rodzaju zakazów czy ograniczeń oraz ustaleń dotyczących układu komunikacyjnego i nie stanowi to naruszenia kompetencji organu wykonawczego czyli zarządcy drogi. Zdaniem strony przeciwnej, w tym przypadku mają zastosowanie przepisy art. 94 i art. 169 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 15 ust. 1, art. 18 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 26 ust. 4 zdanie 1 ustawy o samorządzie gminnym, określające rozdział władzy stanowiącej i wykonawczej oraz art. 3 i art. 17 pkt 7 lit. d) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określające rolę organów stanowiących i wykonawczych w planowaniu przestrzennym, a także obowiązek zarządcy drogi uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zaznaczając, że przepisy te jednoznacznie przyznają radom gmin kompetencję w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego, strona przeciwna podkreśliła, że organy wykonawcze nie posiadają uprawnień ani do stanowienia prawa miejscowego, ani do zmiany jego treści.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę dodano także, iż w procesie planowania przestrzennego zarządca drogi jest obowiązany uzgodnić projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co w analizowanej sprawie miało miejsce. Wskazano przy tym na pismo z dnia 9 marca 2007 r. uzgadniające pozytywnie i bez uwag projekt planu zawierającego sporny zapis o zakazie lokalizacji nowych zjazdów. Podkreślono, że organ wykonawczy – zarządca drogi, wydając decyzję w sprawie indywidualnej (ustalenia lokalizacji zjazdu) nie może podważać treści aktu prawa miejscowego, wydanego przez organ stanowiący. Podniesiono, że pomimo iż w momencie wydawania przez Dolnośląski Zarząd Dróg Wojewódzkich decyzji zezwalającej na lokalizację zjazdu, kwestionowany plan nie był jeszcze aktem prawa miejscowego, to organ wykonawczy uzgodnił jego projekt 1,5 miesiąca przed wydaniem decyzji. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji, strona przeciwna podkreśliła, że Konstytucja RP mówi o tym, że prawo własności może być ograniczane w drodze ustawy oraz że art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oddaje władztwo planistyczne na terenie gminy wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) tej gminy i czyni go tym samym odpowiedzialnym za kształtowanie polityki przestrzennej, przyjmując za podstawę ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, a ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Organ Gminy podniósł, że sporządzając i uchwalając plan miejscowy władze kierują się w pierwszej kolejności zasadą równowagi interesu publicznego z interesem właścicieli nieruchomości, a takim interesem publicznym jest niewątpliwie bezpieczeństwo w ruchu drogowym. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę podano następnie, iż wprowadzanie zakazów i nakazów oraz różnego rodzaju ograniczeń w użytkowaniu terenów jest w procedurze planistycznej poprzedzone przeprowadzeniem analiz i studiów istniejących uwarunkowań mających wpływ na sposób zagospodarowania terenu. Wywodzono, że w wyniku tych analiz, w szczególności sporządzonej na potrzeby spornego planu "analizy powiązań komunikacyjnych" uznano, iż ze względu na klasę drogi (droga główna) oraz jej funkcję w sieci komunikacyjnej miasta, a także dużą ilość parceli po obu stronach drogi należy uniemożliwić lokalizację nowych zjazdów. Podkreślono, że stanowisko to potwierdza we wniosku złożonym w procedurze planistycznej planu Zarząd Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu, który zajmuje się zarządzaniem drogami krajowymi, wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi na terenie miasta w zakresie ich utrzymania i ochrony. Organ Gminy wskazał, że zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 4 warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, w celu zapewnienia wymaganego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego na drodze klasy "G" należy ograniczyć liczbę i częstość zjazdów. Strona przeciwna wywiodła, że jakkolwiek ustalenie lokalizacji zjazdu następuje na warunkach uznania administracyjnego, to nie może być ono dowolne, gdyż jego granice wyznaczają w myśl art. 7 kpa interes społeczny i słuszny interes obywatela, a także przepisy szczególne (§ 9 ust. 1 pkt 4, § 77 i § 113 ust. 7 rozporządzenia

w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie). W piśmie procesowym z dnia 6 października 2010 r. skarżąca polemizując z treścią odpowiedzi na skargę podtrzymała swoje stanowisko i zarzuciła ponadto, że § 36 ust. 4 zaskarżonej uchwały narusza również art. 15 ust. 2 pkt 10 i art. 17 pkt 7 lit. d) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podkreśliła, że rada gminy związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi oraz przepisami ustaw materialnoprawnych i tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Wywodziła, że strona przeciwna przekroczyła władztwo planistyczne z uwagi na to, że kwestia budowy zjazdów jest uregulowana przez ustawę o drogach publicznych, która w sposób wyczerpujący określa organ właściwy oraz przesłanki wydania zezwolenia na budowę zjazdu. W opinii skarżącej, Rada Miejska Wałbrzycha nie miała żadnych podstaw prawnych do wprowadzenia zakazu budowy zjazdów na drodze Aleja de Gaulle'a, a podjęcie przez stronę przeciwną uchwały w tym zakresie uznaje za nadużycie władztwa planistycznego. Po raz pierwszy rozpoznając sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu oddalił skargę. W uzasadnieniu wskazał, między innymi, że uchwalając kwestionowany plan Rada Miejska Wałbrzycha nie naruszyła przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10, ani art. 17 pkt 7 lit. d) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W planie obowiązkowo określa się zasady modernizacji systemów komunikacji, w tym zakaz sytuowania nowych zjazdów. W wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej Arlety Adamski od tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny uchylił go, a sprawę przekazał do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania. W motywach tego orzeczenia wskazano w pierwszym rzędzie, że istotą zarzutów podnoszonych w skardze kasacyjnej jest to, iż w ocenie wnoszącego tę skargę podmiotu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie można było zawrzeć generalnego zakazu budowy zjazdów z określonej drogi publicznej, w niniejszej sprawie z alei de Gaulle'a. Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonego wyroku przedmiotowy zakaz został wprowadzony na wniosek właściwego zarządcy drogi i motywowany był tym, iż droga ta jest drogą główną zaś zakaz realizacji nowych zjazdów na sąsiednie nieruchomości ma zapewnić bezpieczeństwo w ruchu drogowym, ze względu na klasę drogi /droga główna/ oraz jej funkcję w sieci komunikacyjnej miasta, a także z uwagi na dużą ilość parceli po obu stronach drogi. Takie uregulowanie jest zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego całkowicie niezrozumiałe i nieprawidłowe bowiem ilość parceli /nieruchomości/ po obu stronach drogi w kontekście bezpieczeństwa ruchu drogowego nie może być wystarczającą podstawą do przyjęcia w planie miejscowym takiej generalnej regulacji jak zakaz budowy zjazdów zwłaszcza, że wprowadzenie tego rozwiązania nie znajduje oparcia w powołanym wyżej przepisie, który zawiera nakaz skierowany do organu stanowiącego prawo miejscowe, aby w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określał zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W wytycznych dla sądu pierwszej instancji ponownie rozpoznającego sprawę Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że sąd pierwszej instancji nie powinien ograniczyć swoich rozważań do tego, iż przedmiotowa droga jest drogą główną i motywować swoje rozstrzygnięcie tym, iż konkretne rozwiązanie w planie miejscowym jest wynikiem wniosku zarządcy drogi posługującego się argumentem bezpieczeństwa w ruchu drogowym, lecz powinien zbadać sprawę w znacznie szerszym, wskazanym wyżej zakresie. Należy zauważyć w szczególności, że treść wniosku zarządcy drogi nie ma mocy decydującej w kwestii ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Słusznie w skardze kasacyjnej podnosi się, że wniosek zarządcy drogi ma jedynie znaczenie wiążące w postępowaniu administracyjnym dotyczącym budowy drogi. Ustalając plan miejscowy dla danego terenu oraz rozstrzygając w prawie miejscowym o rozwiązaniach dotyczących systemu komunikacyjnego należy ocenić sprawę całościowo, mając zwłaszcza na uwadze to aby tereny przylegające do drogi głównej miały możliwość skomunikowania się poprzez system dróg z innymi terenami poprzez tę drogę lub też inne drogi. Wojewódzki sąd Administracyjny po ponownym rozpoznaniu sprawy zważył: Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę

działalności administracji publicznej oraz rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) – zwanej dalej u.p.p.s.a. – zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem pkt 5 § 2 art. 3 u.p.p.s.a. Przedmiotem kontroli sądu jest uchwała Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 28 czerwca 2007 r. nr X/90/07 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru ulicy Wrocławskiej, alei de Gaulla, a rejon ulic Wilczej i pogodnej w Wałbrzychu, podjęta na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. – zwanej dalej u.p.z.p. oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm. – dalej u.s.g.). Arleta Adamski wniosła o stwierdzenie nieważności opisanego aktu w zakresie § 36 ust. 4 uchwały zarzucając mu naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 17 pkt 7 lit. d tej ustawy, a także art. 29 ustawy o drogach publicznych i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem sądu, dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy niniejszej należy pamiętać, że z istoty sądowej kontroli działań administracji publicznej wynika, że zasadność zaskarżonego aktu podlega ocenie mając na uwadze przede wszystkim obowiązujące w dacie podejmowania zaskarżonego aktu regulacje ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 717 z późn. zm.), a także inne obowiązujące w dacie podjęcia kwestionowanej uchwały przepisy prawa, z którymi uchwała nie może być sprzeczna. Art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada na gminę obowiązek wyznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów pod drogi publiczne. Uchwalając plan miejscowy rada gminy jest zatem uprawniona do tego, aby po przeanalizowaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, zdecydować o przeznaczeniu określonych terenów pod budowę nowych dróg, które utworzą sieć komunikacji na terenie gminy. Konieczność urządzania nowych dróg służących m.in. do swobodnego funkcjonowania mieszkańców, przemieszczania się służb komunalnych i ratowniczych, a co za tym idzie, przeznaczenie na ten cel terenów w planie zagospodarowania przestrzennego, mieści się w granicach zakreślonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przeznaczenie określonych gruntów pod drogi publiczne służy bowiem porządkowi publicznemu. Realizacja tego celu nie jest jednak możliwa bez ograniczania czyichkolwiek praw. Obszar objęty projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmuje m.in. drogę klasy "G", w zakresie której zarządca tej drogi dokonywał uzgodnienia projektu planu. Organ odmawiając uzgodnienia wskazał na § 9 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430). Stosownie do § 9 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z dnia 2 marca 1999 r. w celu zapewnienia wymaganego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego określa się warunki połączeń dróg, dopuszczalne odstępstwa między węzłami lub skrzyżowaniami oraz warunki stosowania zjazdów w tym dla drogi klasy G. Zgodnie z tym przepisem droga klasy G powinna mieć powiązania z drogami klasy L (wyjątkowo klasy D) i drogami wyższych klas, a odstępstwa między skrzyżowaniami (węzłami) poza terenem zabudowy nie powinny być mniejsze niż 800 m oraz nie mniejsze niż 500 m na terenie zabudowy; dopuszcza się wyjątkowo pojedyncze odstępstwa między skrzyżowaniami poza terenem zabudowy nie mniejsze niż 600 m, a na terenie zabudowy - nie mniejsze niż 400 m, przy czym na drodze klasy G należy ograniczyć liczbę i częstość zjazdów przez zapewnienie dojazdu z innych dróg niższych klas, szczególnie do terenów przeznaczonych pod nową zabudowę. Stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), każdy, czyj interes

prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Jak trafnie podkreślano w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wniesienie skargi do sądu jest możliwe po spełnieniu warunków formalnych określonych w cytowanym wyżej przepisie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Do warunków tych ustawodawca zalicza obok bezskutecznego wezwania rady do usunięcia zarzuca-nego naruszenia, wykazanie się naruszeniem interesu prawnego. Tak więc skarżący w postępowaniu planistycznym musi się wykazać nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także naruszeniem tego interesu lub uprawnienia. Naruszenie interesu prawnego nie oznacza obowiązku uwzględnienia skargi. Obowiązek jej uwzględnienia powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia jest związane z jednoczesnym naruszeniem przepisu prawa materialnego (por. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2007 r. sygn. akt II OSK 1627/06 – LEX nr 315977). W niniejszej sprawie skarżąca bezskutecznie wzywała organ gminy do usunięcia naruszenia. Ta przesłanka została więc spełniona. W świetle uzasadnienia wyroku NSA bezsporne jest ponadto, że zaskarżona uchwała naruszyła interes skarżącej i to naruszenie jest związane z jednoczesnym naruszeniem przepisu prawa materialnego a to w szczególności art. 140 k c w zw. z art. 31 i 64 Konstytucji R.P. W rozpatrywanej sprawie skarżąca uważa, że doszło do naruszenia jej interesu prawnego poprzez wprowadzenie w § 36 ust. 4 zaskarżonej uchwały generalnego zakazu budowy zjazdów z nieruchomości przy alei de Gaulle'a, gdyż jest ona właścicielką nieruchomości położonej przy tej alei i Zarząd Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu zezwolił jej na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.) na lokalizację budowy zjazdu indywidualnego z drogi wojewódzkiej nr 376 na teren jej działki nr 124/3 w Wałbrzychu. Rozpatrując merytorycznie tę sprawę zauważyć trzeba, że problemem spornym jest to, czy Rada Miejska Wałbrzycha miała prawo ustalić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego "zakaz realizacji nowych zjazdów na sąsiednie nieruchomości". Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W myśl art. 17 pkt 7 lit. d) tej ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno uzgadnia projekt planu z właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zgodnie zaś z art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Zdaniem składu orzekającego w sprawie trzeba zgodzić się z zarzutami skarżącej, że kwestionowany w skardze § 36 ust. 4 zaskarżonej uchwały narusza wskazane przepisy prawa materialnego, a także art. 140 k.c. Należy podzielić argumentację strony przeciwnej, że określenie zasad modernizacji systemów komunikacji mieści się w kompetencji rady gminy uchwalającej plan zagospodarowania miejscowego. Tej kompetencji ustawowej nie można jednak "rozić" na całkowity zakaz realizacji nowych zjazdów na sąsiednie nieruchomości. Ustawowego nakazu zawarcia w uchwale zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej nie można rozumieć jako przyzwolenie ustawodawcy na wprowadzenie generalnego zakazu budowy zjazdów z określonej drogi publicznej bez względu, w istocie, na jej kategorię (co wynika z kwestionowanego unormowania). Budowa konkretnych zjazdów, z uwzględnieniem ich szczególnej lokalizacji, będzie wynikać z indywidualnej decyzji administracyjnej kompetentnego organu. Plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, winien zapewniać możliwość obsługi komunikacyjnej wskazanych terenów. Jeśli organ uchwałodawczy gminy uzna, iż z jakiś szczególnych względów

niezbędne jest ustalenie ogólnej reguły, w myśl której pewne nieruchomości nie będą obsługiwane z drogi publicznej, winien co do zasady, przewidzieć w uchwale o planie alternatywną możliwość obsługi komunikacyjnej tych terenów. Takie rozwiązanie spełniałoby wymogi ustawowe w szczególności ustanowione w art. 15 ust 2 pkt 10. Nie można bowiem doprowadzić do sytuacji, w której pewne nieruchomości gruntowe (w rozpoznawanym przypadku nieruchomości należąca do Arlety Adamski) nie były by w ogóle obsługiwane przez ustanowiony w planie system komunikacji, a taki stan faktyczny i prawny niewątpliwie prowadziłby do naruszenia przepisów wymienionych wcześniej ustaw, w pierwszym rzędzie zasad ustrojowych, zawartych w Konstytucji RP. Mając powyższe na uwadze Sąd, działając na podstawie przepisu art. 147 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w pkt. I sentencji. Klauzula zawarta w pkt. II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 w/w ustawy. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 w/w ustawy.