



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 29 grudnia 2020 r.

Poz. 7310

### WYROK NR II SA/WR 784/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus  
Sędzia NSA Halina Filipowicz –  
Kremis (spr.)  
Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant:

specjalista Marta Klimczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 września 2020 r.  
sprawy ze skargi A.B. i J.B.

na uchwałę Rady Miasta i Gminy Bierutów

z dnia 19 września 2013 r. nr XXXVI/323/13

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu wsi Posadowice

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 24 ust. 1 i 2 pkt 1 odnośnie do działek nr 237 i nr 238 AM2 (poprzednio nr 119/1) obręb Posadowice;**
- II. dalej idącą skargę oddala;**
- III. zasądza od Gminy Bierutów na rzecz skarżących kwotę 814 zł (słownie: osiemset czternaście zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Skargą z dnia 25 października 2019 r., skarżący A.B. i J.B. zaskarżyli uchwałę numer XXXVI/323/13 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 19 września 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obręb wsi Posadowice w części, tj. § 24 ust. 1 i ust. 2 uchwały oraz załącznika numer 2 do tej uchwały w zakresie w jakim ustala dla działek numer 237, 238 i 114 AM2 obręb Posadowice przeznaczenie o symbolu R2.

Powyższej uchwały zarzucili:

1. naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 1, art. 6 ust. 1 - 2, art. 65 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm. dalej jako u.p.z.p.) w zw. z art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1960 roku Kodeks cywilny (t. j. Dz. U. z 2014 roku, poz. 121 ze zm., dalej jako: k.c.) w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez nieuwzględnienie ostatecznej decyzji Starosty Oleśnickiego z dnia 24 lipca 2012 r. (nr AB.6740.490.2012.5) zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego z garażem o powierzchni zabudowy 136,29 m<sup>2</sup> i kubaturze 496 m<sup>3</sup> - kat I wraz z urządzeniami budowlanymi związanymi z tym obiektem oraz budowę budynku gospodarczo-garażowego o powierzchni zabudowy 64,80 m<sup>2</sup> oraz kubaturze 270 m<sup>3</sup> kat I oraz nadużycie władztwa planistycznego, jak również na-ruszenie konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych;
2. naruszenie art. 1 ust. 3 u.p.z.p. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez przekroczenie granic władztwa planistycznego i dowolność wprowadzenia za-skarżonych zapisów planu miejscowego bez realnego uzasadnienia merytorycznego;
3. naruszenie art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez podjęcie uchwały na podstawie nieaktualnego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Bierutów;
4. naruszenie art. 9 ust. 4 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez niezgodność uchwały ze Studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Bierutów;
5. naruszenie § 10 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 26 sierpnia 2003 r. (Dz.U. nr 164, poz. 1587) poprzez sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na materiałach planistycznych, które nie były aktualne na dzień przekazania tego projektu do opiniowania i uzgodnienia.

Z uwagi na powyższe na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części, czyli w zakresie w § 24 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej uchwały oraz Załącznika nr 2 do uchwały nr XXXVI/323/13 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 19 września 2013 r. w zakresie w jakim ustala dla działek nr 237, nr 238 oraz nr 114 AM2 obręb Posadowice przeznaczenie o symbolu „R2” oraz o zasądzenie na ich rzecz zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych oraz opłaty skarbowej w wysokości 34 zł.

W uzasadnieniu skargi wskazali, że decyzją Burmistrza Bierutowa z dnia 5 sierpnia 2012 r. nr 02/2012 o warunkach zabudowy (znak IR.6730.02.2012.MH) na rzecz A.B. zostały ustalone warunki zabudowy dla części działki 119 AM2 obręb Posadowice, obejmujące prawo budowy budynku mieszkalnego wolnostojącego z garażem jednostanowiskowym wbudowanym w bryłę budynku oraz budynku gospodarczo-garażowego wraz z elementami infrastruktury technicznej. Następnie decyzją Starosty Oleśnickiego z dnia 24 lipca 2012 r. nr 1-468/2012 (znak AB.6740.490.2012.5) został zatwierdzony projekt budowlany i udzielone pozwolenie na budowę dla zamierzenia budowlanego obejmującego budowę budynku mieszkalnego, jednorodzinnego z garażem o powierzchni zabudowy 136,29 m<sup>2</sup> i kubaturze 496 m<sup>3</sup> wraz z urządzeniami budowlanymi związanymi z tym obiektem oraz budowę budynku gospodarczo-garażowego o powierzchni na m<sup>2</sup> i kubaturze 270 m<sup>3</sup> na działce o nr 119/1 AM2 obręb Posadowice. Decyzja stała się ostateczna dnia 15 sierpnia 2012 r. Autorzy skargi podkreślili, że decyzja została przekazana do wiadomości do Urzędu Miasta Gminy w Bierutowie, jednakże w dniu 19 września 2013 r. Rada Miejska w Bierutowie podjęła uchwałę nr XXXVI/323/13 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obręb wsi Posadowice, sprzeczną z treścią wydanego pozwolenia na budowę. Zgodnie bowiem z załącznikiem nr 2 do uchwały dla działek nr 237, nr 238 AM2 oraz części działki nr 114 AM2 obręb Posadowice zostało ustalone przeznaczenie R2 o treści ustalonej w § 24 ww. uchwały. Skarżący wyjaśnili, że Rada Miejska Bierutowa przyjęła w § 24 uchwały następujące zasady zabudowy:

1. dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami R1 do R7 ustala się prze-znaczenie podstawowe - tereny upraw rolniczych.

2. Dla terenów o których mowa w ust. 1 wprowadza się następujące ustalenia:

- 1) zakaz zabudowy;
- 3) ustala się ochronę istniejącej zieleni śródpolnej;
- 4) należy zachować istniejące śródpolne drogi transportu rolniczego;
- 5) dopuszcza się wydzielanie śródpolnych dróg transportu rolniczego;
- 6) zmiany przebiegu dróg, o których mowa w pkt. 4 są dopuszczalne pod warunkiem zachowania warunków dostępności do nieruchomości rolnych.

Skarżący wskazali jednocześnie, że na skutek decyzji Burmistrza Bierutowa nr 11/2012 z dnia 11 maja 2012 r. (znak GŚ. 6831.12.2012.BŁ) został zatwierdzony podział działki nr 119 AM 2 obręb Posadowice na działki nr 119/1 i 119/2. Następnie decyzją Burmistrza Bierutowa z dnia 3 października 2018 r. nr 72018 (znak GŚ.6831.18.2018.BŁ) działka 119/1 AM2 obręb Posadowice uległa podziałowi na działkę 19/3 i 119/4. Następnie została wydana kolejna decyzja w sprawie połączenia i podziału nieruchomości działek nr 119/3 i 119/4 AM2 obręb Posadowice, na skutek której zostały wyodrębnione działki o nr 237 i 238 AM2 obręb Posadowice.

W dalszej części uzasadnienia skargi wywodzono także, że w czasie gdy Rada Miejska w Bierutowie podejmowała uchwałę w sprawie skarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu wsi Posadowice decyzja o pozwoleniu na budowę skarżących posiadała walor ostateczności i wiązała także organy planistyczne. Z tych powodów pismem z dnia 29 sierpnia 2019 r. skarżący wezwali Radę Miejską w Bierutowie do usunięcia naruszenia prawa dokonanego uchwałą nr XXXVI/323/13 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 19 września 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu wsi Posadowice, jednakże organ nie udzielił odpowiedzi na przedmiotowe pytanie.

Interes prawny w złożeniu skargi skarżący upatrywali w tym, że są właścicielami działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 237 i 238 AM2 obręb Posadowice. Dla tej nieruchomości Sąd Rejonowy w Oleśnicy, V wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą nr WR1E/00095769/4. Jeśli zaś chodzi o działkę o nr 114 AM2 obręb Posadowice, to skarżący wskazywali, że do ich nieruchomości została wyznaczona droga dojazdowa. Na podstawie decyzji z dnia 24 lipca 2012 r. skarżącym zostało udzielone prawo do zabudowy ich nieruchomości. Przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wiąże prawo do skargi z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia. Zaskarżając uchwałę w trybie tej regulacji trzeba zatem dowieść, że kwestionowany akt, naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na sferę prawnomaterialną skarżącego, czyli np. pozbawia go pewnych, prawem gwarantowanych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Szczególną cechą tak rozumianego "interesu prawnego" jest przede wszystkim bezpośredniość związku pomiędzy sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, z którego wywodzi on swój interes prawny. O naruszeniu interesu prawnego można mówić gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo strony skarżącej, wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący. Właściciel nieruchomości objętej zaskarżonym planem zagospodarowania posiada interes prawny w kwestionowaniu ustaleń wobec uzyskania przez inwestorów decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli planowana inwestycja przyjętych, ponieważ ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę nie zabezpiecza w pełni interesów skarżących.

Skarżący podkreślili, że w toku dalszego postępowania niemożliwym byłoby już pozostawałoby w sprzeczności z planem miejscowym. Dla skarżących, z punktu widzenia ich interesu prawnego - nawet wobec istnienia w obrocie prawnym decyzji Starosty Oleśnickiego o pozwoleniu na budowę z dnia 24 lipca 2012 r.- nie jest obojętną kwestia ustalenia bądź nie, w planie miejscowym, możliwości lokalizacji przedmiotowej inwestycji. Ponadto interes w zaskarżeniu uchwały w zakresie określającym przeznaczenie działki o nr 114 AM2 obręb Posadowice wynika z faktu, że przez tę nieruchomość została ustalona obsługa komunikacyjna do nieruchomości skarżących.

Ponadto skarżący wskazali także, że na dzień uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu wsi Posadowice Rada Miejska w Bierutowie miała świadomość, że w obrocie prawnym funkcjonuje ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę wydana na ich rzecz. Treść pozwolenia na budowę powinna być zatem uwzględniona w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ugruntowane jest bowiem w orzecznictwie stanowisko, że organ planistyczny powinien uwzględnić fakt wydania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, która uprawniając do realizacji robót budowlanych kształtuje zabudowę w terenie. Zdaniem skarżących określenie w pozwoleniu na budowę warunków realizacji

budowy na podstawie uwarunkowań wynikających z dotychczasowego stanu prawnego otoczenia tej budowy, stanowi nabytą wartość prawną, która przez wprowadzenie nowych rozwiązań planistycznych, czyli ustanowienie nowego prawa powszechnie obowiązującego, godzi w istotę nabytych praw. Ponadto, jeżeli plan wprowadza zmiany w dotychczasowym przeznaczeniu, czy sposobie wykorzystania nieruchomości, a odnieść to również należy do ostatecznych ustaleń pozwoleń na budowę wydanych przed uchwaleniem planu, w każdym takim przypadku potrzebne jest uzasadnienie dokonywanej zmiany, szczególnie jeśli zmiana może uniemożliwić dotychczasowe wykorzystanie nieruchomości, czy wykonanie prawa nabytego z pozwolenia na budowę. W uchwale planistycznej zamieszczenie uzasadnienia jest więc niezbędne, gdyż w innym przypadku nie można przeprowadzić oceny racji, które prowadziły do przyjęcia określonego ustalenia planu. Ponadto skoro ustawodawca nie przewidział wprost, iż uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może ingerować w wynikające z ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę uprawnienie do realizacji inwestycji, to plan miejscowy musi takie uprawnienie respektować. Przekroczenie przysługującego gminie władztwa planistycznego poprzez niezgodne z zasadą równości i zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności nieruchomości należy ocenić jako naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Powyższe stanowi naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 7, art. 6 ust. 1 -2, art. 65 ust. 2 u.p.z.p. oraz art. 1 ust. 3 u.p.z.p.

W ostatniej części skargi skarżący wskazali także, że w momencie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy i miasta Bierutów obowiązywało studium przyjęte uchwałą nr XLV/389/10 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bierutów (dalej jako Studium). Działki gruntów nr 237 i 238 AM2 obręb Posadowice znajdowały się na terenie oznaczonym symbolem „R” i kolorem jasnożółtym, dla którego przyjmuje się, że są to tereny gruntów ornich użytków zielonych, zadrzewień wraz drogami, rowami, niewielkimi obiektami związanymi bezpośrednio z produkcją rolną oraz pozostałymi elementami zagospodarowania. Zgodnie z załącznikiem nr 2 do tej uchwały pt. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bierutów” część III Kierunki i zasady kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz terenów zielonych ppkt 1.1.3., str. 82: „W celu zachowania ładu przestrzennego i ochrony terenów rolnych przed chaotyczną i rozproszoną zabudową, nie dopuszcza się możliwości wprowadzania zabudowy w terenach wskazanych na rysunku „Studium” symbolem R. W uzasadnionych przypadkach dopuszcza się możliwość przesunięcia granic projektowanych inwestycji na przylegające tereny rolne. W takim przypadku zaleca się opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględniającego w sposób szczególny ochronę najlepszych gruntów rolnych.” Teren nieruchomości skarżących zarówno w Studium, jak i w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sąsiaduje bezpośrednio z terenami przeznaczonymi pod zabudowę mieszkaniową i usługi. Podniesiono, że nieruchomości (dz. 237 i 238 AM 2 obręb Posadowice) posiadają IV klasę bonitacyjną (LIV). Zgodnie z zapisami Studium została dopuszczona możliwość przesunięcia granic projektowanych inwestycji na tereny o przeznaczeniu rolniczym, jeżeli będą miały miejsce szczególnie uzasadnione przypadki. W ocenie skarżących taki właśnie szczególnie uzasadniony przypadek zaistniał w niniejszej sprawie. Studium zawiera bowiem jedynie ograniczenia w odniesieniu do gruntów klasy I-III oraz większych kompleksów gruntów klasy IV tj.: „zaleca się ochronę wskazanych na rysunku „Studium” terenów rolnych przed zainwestowaniem (w szczególności dotyczy to gruntów rolnych klasy bonitacyjnej I - III oraz większych kompleksów gruntów klasy IV (...)).” Skarżący podkreślili, że jedną z naczelnych zasad uchwalenia planu jest wymóg zgodności z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Obowiązujące na terenie nieruchomości Studium co do zasady dopuszczało zabudowę na terenach o przeznaczeniu rolniczym, podczas gdy autorzy planu całkowicie zignorowali ostateczną decyzją administracyjną, jak również zapisy Studium, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który całkowicie zabronił zabudowy mieszkaniowej.

W odpowiedzi na skargę Gmina Bierutów wniosła o skierowanie sprawy do postępowania mediacyjnego. Wskazała także, że podziela pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2014 r., sygn. akt: II OSK 923/13 przytoczony w skardze, iż ustalenie warunków zabudowy i realizacji zamierzenia budowlanego w zgodzie z przepisami prawa przez władze gminną i powiatową nie może zostać pominięte przy kreowaniu nowego stanu prawnego na skutek uchwalenia planu, uchwalenie tego planu nie może zaś zmierzać do unicestwienia wcześniej podjętych zobowiązań publiczno- prywatnych. Z tego też powodu zaproponowała skarżącym zawarcie ugody mającej na celu doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem, czyli uruchomienie procedury zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego w zakresie

przeznaczenia działek skarżących w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego z dotychczasowego przeznaczenia R2- tereny rolne na tereny mieszkaniowe. Do odpowiedzi na skargę został załączony projekt ugody. W razie braku zgody skarżących na zawarcie ugody w zaproponowanej kształcie, Gmina Bierutów wniosła o skierowanie sprawy do mediacji.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje.**

Skarga była zasadna w części.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały, doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych lub przepisach szczególnych. Wskazać również należy, że w myśl art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że skarga A.B. i J.B. wniesiona została w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.), zgodnie z którym 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. Dla porządku wyводу sąd wyjaśnia także, że w orzecznictwie jednoznacznie wskazuje się, że podstawy do uwzględnienia skargi na 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 wprawdzie 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).

W ocenie sądu skarżący będący współwłaścicielami działek o numerach 237 oraz 238 AM2 (poprzednio 119/1), niewątpliwie posiadają interes prawny w skarżeniu planu w zakresie, w jakim określa on przeznaczenie tychże działek oraz ustala zasady ich zagospodarowania. Interes osób posiadających takie nieruchomości znajduje bowiem ochronę w przepisach kodeksu cywilnego (art. 140 k.c.). Właściciel nieruchomości ma interes w ochronie służącego mu prawa własności przed ingerowaniem w to prawo, przez ograniczenie jego wykonywania i narzucanie określonego sposobu zagospodarowania nieruchomości.

W niniejszej sprawie w zasadzie poza sporem była okoliczność, że decyzją Burmistrza Bierutowa z dnia 5 sierpnia 2012 r. nr 02/2012 o warunkach zabudowy (znak IR.6730.02.2012.MH) na rzecz A.B. zostały ustalone warunki zabudowy dla części działki 119 AM2 obręb Posadowice obejmujące prawo budowy budynku mieszkalnego wolnostojącego z garażem jednostanowiskowym wbudowanym w bryłę budynku oraz budynku gospodarczo-garażowego wraz z elementami infrastruktury technicznej oraz że decyzją Starosty

Oleśnickiego z dnia 24 lipca 2012 r. nr 1-468/2012 (znak AB.6740.490.2012.5) został zatwierdzony projekt budowlany i udzielone pozwolenie na budowę skarżącym dla zamierzenia budowlanego obejmującego budowę budynku mieszkalnego, jednorodzinnego z garażem o powierzchni zabudowy 136,29 m<sup>2</sup> i kubaturze 496 m<sup>3</sup> wraz z urządzeniami budowlanymi związanymi z tym obiektem oraz budowę budynku gospodarczo-garażowego o powierzchni na m<sup>2</sup> i kubaturze 270 m<sup>3</sup> na działce o nr 119/1 AM2 obręb Posadowice. Decyzja stała się ostateczna w dniu 15 sierpnia 2012 r.

Nie było także żadnej wątpliwości co do tego, że w dniu 19 września 2013 r. Rada Miejska w Bierutowie podjęła uchwałę nr XXXVI/323/13 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu wsi Posadowice. Zgodnie natomiast z załącznikiem nr 2 do uchwały dla działek nr 237, nr 238 AM2 oraz części działki nr 114 AM2 obręb Posadowice zostało ustalone przeznaczenie R2. W § 24 ust. 1 i 2 uchwały ustalono, że dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami R1 do R7 ustala się przeznaczenie podstawowe - tereny upraw rolniczych, co do których wprowadzono:

- 1) zakaz zabudowy;
- 3) ustala się ochronę istniejącej zieleni śródpolnej;
- 4) należy zachować istniejące śródpolne drogi transportu rolniczego;
- 5) dopuszcza się wydzielanie śródpolnych dróg transportu rolniczego;
- 6) zmiany przebiegu dróg, o których mowa w pkt. 4 są dopuszczalne pod warunkiem zachowania warunków dostępności do nieruchomości rolnych.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała ustalając, że na działkach skarżących wprowadza się zakaz zabudowy, modyfikuje uprawnienia i obowiązki skarżących wynikające z prawa własności oraz- co istotne- z uzyskanego wcześniej pozwolenia na budowę. Słusznie w uzasadnieniu swojej skargi skarżący wykazują, że dopóki decyzja o pozwoleniu na budowę funkcjonuje w obrocie prawnym, to korzystają oni z ochrony praw nabytych, tj. z prawa do wybudowania na nieruchomości gruntowej określonego w projekcie budowlanym budynku. Z punktu widzenia interesu prawnego skarżącego - nawet wobec funkcjonowania w obrocie prawnym decyzji o pozwoleniu na budowę - nie jest dla niego bez znaczenia kwestia ustalenia bądź nie, w planie miejscowym, możliwości lokalizacji inwestycji (por. wyrok WSA w Poznaniu o sygn. akt II SA/Po 901/12). Dopóki inwestycja nie zostanie zakończona, tego rodzaju zmiana planu, może uniemożliwiać jej realizację pomimo wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Mając to na uwadze uznać należało, że treść zaskarżonej uchwały narusza uprawnienia skarżących wynikające z prawa własności, a tym samym narusza ich interes prawny, co aktualizuje ich legitymację do wniesienia skargi w zakresie działek nr 237, 238 AM2 obręb Posadowice. Na marginesie stwierdzić także trzeba, że nie ma znaczenia okoliczność, że na moment orzekania decyzja o pozwoleniu na budowę wygasła zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy prawo budowlane, sąd ocenia bowiem zgodność z prawem aktu prawa miejscowego w dacie jego przyjęcia, nie zaś w dacie wniesienia skargi, czy też w dacie wyrokowania.

Tożsameso wniosku o istnieniu interesu prawnego w zakresie zaskarżenia wskazanej uchwały nie można poczynić w stosunku do działki o numerze 114 AM2 obręb Posadowice. Na rozprawie w dniu 3 września 2020 r. pełnomocnik strony skarżącej oświadczył, że działka nr 114 stanowi drogę polną i jest własnością osoby trzeciej- osoby fizycznej. Ponadto wskazać także należy, 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 klasyfikacja 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 orzecznictwie 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](http://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 skarżący w zakresie działki numer 114 nie wykazał istnienia swojego interesu prawnego. Po pierwsze jak już wyżej podniesiono działka

ta jest własnością osoby trzeciej, po drugie zaś zarzuty skarżących nie kwestionują tego w jaki sposób w zaskarżonej uchwale ustalono układ komunikacyjny i sieć infrastruktury technicznej. Trzeba także pamiętać, że w świetle obowiązującego art. 2 pkt 14 u.p.z.p. przez "dostęp do drogi publicznej" należy rozumieć również dostęp pośredni, czyli przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Przywołany § 24 uchwały (w stosunku do działki numer 114) nie niweczy potencjalnego uprawnienia skarżących do korzystania z niej chociażby poprzez ustanowienia na niej służebności drogi koniecznej. Nie ma zatem podstaw do tego, aby z przywołanych wyżej przepisów wywodzić obowiązek gminy do ustanowienia na działce numer 114 drogi gminnej. Nadto należy także wskazać, że uwzględnienie skargi w zakresie działki nr 114 mogłoby pozostać w sprzeczności z interesem prawnym jej właściciela, co pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony własności (art. 64 ustawy zasadniczej). Z tego też powodu w tej części skarga podlegała oddaleniu.

Rozważyć zatem należało, czy stwierdzone naruszenie interesu prawnego co do działek numer 237 i 238 AM2 mieści się granicach obowiązującego prawa, w szczególności czy gmina nie nadużyła władztwa planistycznego. 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. 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 przeznaczenia 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. Rozstrzygnięcie 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).

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 "rozważnego 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 działek nr 237 i 238 AM2 obręb Posadowice ten interes nie został prawidłowo, w toku procedury planistycznej, wyważony. W sprawie strona przeciwna nie wykazała, aby istniały podstawy do ingerencji w stan prawny i faktyczny ukształtowany na działce skarżącego przed podjęciem tej uchwały, jak też zaakceptowany decyzją o pozwoleniu na budowę. W żadnej mierze gmina nie wykazała także, że wyważyła wszelkie interesy- zarówno publiczne jak i prywatne- uwzględniając przy tym aspekty proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania konstytucyjnie chronionego prawa własności. Dlatego też wobec braku wykazania interesu społecznego w przyjętym rozwiązaniu, a jednocześnie nadmiernej i nieuzasadnionej ingerencji w prawo własności- uznać należało, że gmina przekroczyła przysługujące jej władztwo planistyczne.

W zasadzie zarówno skarżący, jak i sam organ są zgodni co do tego, że opracowując miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego organ planistyczny winien był uwzględniać aktualny stan faktyczny i prawny na terenie objętym planem, a co za tym idzie powinien uwzględniać także ostateczne decyzje o pozwoleniu na budowę. Ze względu na wynikający z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - art. 66 ust. 1 i art. 67 ust. 1, jak też Prawa budowlanego - art. 38 obowiązek przekazywania organowi planistycznemu indywidualnych decyzji w sprawach zagospodarowania terenu i decyzji o pozwoleniu na budowę, organ planistyczny jest władny ustalić aktualny stan prawny nieruchomości w zakresie ich zagospodarowania i zabudowy i tenże aktualny stan prawny winien zostać wzięty pod uwagę przy uchwalaniu planu. Natomiast z § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że materiały planistyczne, sporządzone na potrzeby projektu planu miejscowego, powinny być aktualne na dzień przekazania tego projektu do opiniowania i uzgodnienia. W świetle przywołanych przepisów za wadliwe uznać należy wprowadzenie na działkach skarżących zakazu zabudowy, przy równoległej funkcjonującej w obrocie prawnym decyzji o pozwoleniu na budowę.

W ocenie sądu zgodzić należy się z poglądem, że przy opracowaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ planistyczny zobowiązany jest uwzględnić ostateczne decyzje o pozwoleniu na budowę. Zgodnie bowiem z art. 65 ust. 2 w związku z art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. jeżeli dla danego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji o warunkach zabudowy, to organ który wydał te decyzje stwierdza ich wygaśnięcie chyba, że na ich podstawie została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. Mając na uwadze zasadę pewności obrotu i ochrony praw nabytych przyjmuje się, że ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę może być wykonywana niezależnie od ustaleń późniejszego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Także sąd w tym składzie podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 30 października 2014 r., sygn.: II OSK 922/13, na który powołują się zgodnie strony, zgodnie z którym określenie w pozwoleniu na budowę warunków realizacji budowy na podstawie warunków wynikających z dotychczasowego stanu prawnego otoczenia tej budowy, stanowi nabytą wartość prawną, która przez wprowadzenie nowych rozwiązań planistycznych, czyli ustanowienie nowego prawa powszechnie obowiązującego, godzi w istotę nabytych praw (tak NSA w wyroku z dnia 30 października 2014 r. II OSK 922/13). Organ gminy nie może zatem pomijać prawa do realizacji zamierzenia budowanego na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę i ograniczać tego prawa- albo jak w przedmiotowym przypadku wręcz go znosić- bez szczegółowego uzasadnienia oraz wyważenia prywatnego interesu inwestora oraz publicznego interesu dotyczącego kształtowania ładu przestrzennego.



Z tych też względów należało uznać, że w zakresie działki nr 237 i 238 AM2 obręb Posadowice przy uchwalaniu kwestionowanego planu miejscowego doszło do przekroczenia władztwa planistycznego, co zgodnie z art. 28 ust.1 u.p.z.p. skutkować musiało stwierdzeniem przez sąd nieważności zaskarżonej uchwały w § 24 ust. 1 i 2 pkt. 1 co do wskazanych działek.

O kosztach postępowania sąd orzekł mając na uwadze wynik postępowania na podstawie art. 200 p.p.s.a. Do niezbędnych kosztów związanych z udziałem skarżących w postępowaniu sąd zaliczył wpis sądowy od skargi w wysokości 300 zł, wy-nagrodzenie pełnomocnika w wysokości 480 zł (ustalone zgodnie z § 14 ust. 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych) oraz opłatę skarbową za pełnomocnictwa w wysokości 34 zł, łącznie 814 zł.