



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 9 lutego 2026 r.

Poz. 895

Sygn. akt II OSK 2103/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 listopada 2025 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący sędzia NSA Roman Ciągiewicz

Sędziowie: sędzia NSA Małgorzata Masternak - Kubiak sędzia del. WSA Anna Szymańska (spr.)

Protokolant asystent sędziego Karol Kowalski

po rozpoznaniu w dniu 4 listopada 2025 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej M. O. i M.O.

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie

z dnia 25 kwietnia 2023 r. sygn. akt II SA/Lu 31/23

w sprawie ze skargi M. O. i M. O.

na uchwałę Rady Miejskiej w Siedliszczu

z dnia 30 września 2021 r. nr XXV/213/21

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów

położonych w mieście Siedliszcze w rejonie ulic Źródlanej i Kazimierza Mazurczaka

1. uchyla zaskarżony wyrok w części oddalającej skargę co do ustalenia przeznaczenia terenu 11 ZN na działkach numer ewidencyjny: 1313/2, 1318/2, 1319/2, 1320/2 i w tym zakresie stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

2. w pozostałej części oddala skargę kasacyjną;

3. zasądza od Miasta Siedliszcze na rzecz M. O. i M. O.

solidarnie kwotę 700 (słownie: złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego).

Sygn. akt II OSK 2103/23

Uzasadnienie

Wyrokiem z 25 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/Lu 31/23, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie (dalej: WSA w Lublinie, sąd wojewódzki, sąd pierwszej instancji) po rozpoznaniu skargi M. O. i M. O. (dalej: skarżący, skarżący kasacyjnie) na uchwałę Rady Miejskiej w Siedliszczu z 30 września 2021 r. nr XXV/213/21

(dalej: uchwała, plan miejscowy, plan) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego — oddalił skargę.

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Rada Miejska w Siedliszczu (dalej: Rada, organ) uchwaliła 30 września 2021 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w mieście Siedliszcze w rejonie ulic Źródlanej i Kazimierza Mazurczaka.

W skardze do WSA w Lublinie na powyższą uchwałę skarżący zarzucili naruszenie: 1) art. 21 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.; dalej: u.p.z.p.), poprzez nadmierną ingerencję przez Radę w istotę prawa własności, a wręcz faktyczne pozbawienie skarżących uprawnień wynikających z tego prawa, poprzez: ustalenie przeznaczenia całości działki nr 1313/2 pod zieleń nieurządzoną (11 ZN); ustalenie przeznaczenia części działki nr 1318/2 w części pod zieleń nieurządzoną (11 ZN) oraz drogę publiczną (15 KD), ustalenie przeznaczenia części działki nr 1319/2 w części pod zieleń nieurządzoną (11 ZN) oraz drogę publiczną (15 KD), ustalenie przeznaczenia części działki nr 1320/2 w części pod zieleń nieurządzoną (11 ZN) oraz drogę publiczną (15 KD); 2) art. 1 ust. 3 oraz art. 28. ust. 1 u.p.z.p., poprzez naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w postaci przekroczenia granic przysługującego gminie władztwa planistycznego, niewyważenia interesu publicznego i prywatnego prowadzącego do niezgodnego z zasadą równości i zasadą proporcjonalności ograniczenia prawa własności skarżących poprzez faktyczne i znaczne ograniczenie możliwości zagospodarowania w/w nieruchomości, a w konsekwencji w istocie pozbawienie ich uprawnień wynikających z prawa własności. W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniesli o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części odnoszącej się do działek skarżących o numerach ewidencyjnych 1313/2, 1318/2, 1319/2, 1320/2.

W odpowiedzi na skargę, Rada wniosła o jej oddalenie.

WSA w Lublinie we wskazanym na wstępie wyroku z 25 kwietnia 2023 r. stwierdził, że skarga podlega oddaleniu. W pierwszej kolejności zaznaczono, że skarżący jako właściciele działek nr 1313/2, 1318/2, 1319/2, 1320/2 objętych ustaleniami miejscowego planu, posiadają legitymację do zaskarżenia tej uchwały. Podano, że określenie przeznaczenia tych działek oraz dopuszczalny sposób ich zagospodarowania, kształtuje sposób wykonywania ich prawa własności, a w konsekwencji narusza ich interes prawny. Następnie stwierdzono, że z akt administracyjnych nie wynika, by przy uchwaleniu spornej uchwały doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu, czy właściwości organów.

Zdaniem sądu wojewódzkiego organ nie przekroczył granic przysługującego mu władztwa planistycznego w zakresie, w jakim działki skarżących przeznaczył pod drogę (15 KD) i zieleń nieurządzoną (11 ZN).

Odnosząc się do zarzutu przeznaczenia działki nr 1313/2 pod tereny zieleni nieurządzonej - 11 ZN, wyjaśniono, że ustalone w planie przeznaczenie jest zgodne z warunkami fizjograficznymi tego terenu: są to obszary podmokłe, zarośnięte, na których znajduje się rów z wodą. Powyższe wynika z klasyfikacji gruntów naniesionej na mapę planowania zagospodarowania przestrzennego - działka skarżących nr 1313/2 została oznaczona jako Ł III oraz W R IVa, co zgodnie z klasyfikacją gruntów oznacza odpowiednio "łąki trwałe" i "grunty orne" — symbol R, które znajdują się pod rowami — symbol W (§ 68 ust. 1 pkt 1 lit. a, c, g obowiązującego w dacie uchwalania planu rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków - Dz. U. z 2019 r. poz. 393; dalej: rozporządzenie). To samo w ocenie sądu pierwszej instancji dotyczy przeznaczenia jako teren zieleni nieurządzonej (11 ZN) niewielkich fragmentów pozostałych trzech działek: nr 1318/2, 1319/2 i 1320/2. Podkreślono, że działki te również tylko w niewielkiej części zostały przeznaczone pod drogę 15 KD, natomiast zasadnicze ich przeznaczenie to zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna 5 MN. Przeznaczenie 11 ZN i 15 KD obejmuje skrajne, zewnętrzne obszary tych działek, a więc na przeważającym obszarze tych działek skarżący mogą je swobodnie zagospodarować w ramach prawa własności, zgodnie z przeznaczeniem 5 MN.

Podano, że plan w znacznej części pozostawia dotychczasowe przeznaczenie działek (teren zieleni nieurządzonej ZN — w klasyfikacji gruntów to łąki i tereny orne nad rowem oraz teren zabudowy mieszkaniowej MN — zgodnie z klasyfikacją gruntów to grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem — Br, § 68 ust. 1 pkt 1 lit. 2e rozporządzenia). Tylko w niewielkim zakresie trzy działki skarżących zostały przeznaczone pod drogę 15 KD. Zauważono, że droga ta przebiega wśród terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową — z jednej strony 5 MN, 2 MN, zaś z drugiej 7 MN i 6 MN, 3 MN i 4 MN, które razem tworzą duży zwarty obszar. Zatem, organ planistyczny przewidując tereny mieszkaniowe miał

obowiązek zapewnić w planie dla tych terenów odpowiednią sieć komunikacyjną. Wyjaśniono, że w ramach tej sieci zaplanował m.in. drogę 15 KD, stanowiącą zasadniczo prosty odcinek, który łączy się z drogą wojewódzką nr 839. Z drogi 15 KD prowadzą również odcinki 21 KDX (ciąg pieszo-jezdny) i 20 KDX (na mapie nie ma natomiast symbolu 28 KDX, na który wskazują skarżący). Od drogi 15 KD odchodzi również droga 16 KD łącząca się z drogą 18 KD i poprzez drogę 17 KD także z drogą wojewódzką nr 839. Dalej podano, że z planu wynika, że obszar 2 MN i 3 MN składa się z wielu działek budowlanych, zabudowanych, usytuowanych wzdłuż odcinka drogi 15 KD biegnącego od drogi wojewódzkiej do wysokości drogi 16 KD (odchodzącej prostopadle od drogi 15 KD). Dalszy odcinek drogi 15 KD biegnie wzdłuż działek skarżących (obejmuje je częściowo), zapewniając dostęp do terenów 5 MN, 6 MN i 7 MN, które (poza działką skarżących) nie są jeszcze zabudowane, ale na których taka zabudowa została przewidziana. Tereny te bez spornego odcinka drogi 15 KD nie miałyby dostępu do drogi publicznej - drogi wojewódzkiej (ul. Lubelskiej), zaś obszar 21 KDX nie dochodzi do drogi wojewódzkiej, poza tym jest jedynie ciągiem pieszo-jezdnym, a nie drogą. W ocenie WSA w Lublinie organ planistyczny miał obowiązek zapewnić odpowiedni układ komunikacyjny na tym terenie jako całości, a więc niekoniecznie poszczególnym istniejącym już działkom, które przecież mogą zostać jeszcze podzielone na mniejsze działki budowlane, jak to ma miejsce w obszarze usytuowanym wzdłuż drogi 15 KD na początkowym odcinku od drogi wojewódzkiej. Ponadto wskazano, że tereny 7 MN i 6 MN są oddalone od drogi 16 KD i 17 KD, dostęp do drogi publicznej — wojewódzkiej musiałby być dla nich ustanowiony w drodze służebności (m.in. przez działkę skarżących), a właśnie tego typu rozwiązaniom ma zapobiegać plan miejscowy.

Podsumowując, w ocenie sądu wojewódzkiego zarzuty skargi są nieuzasadnione, gdyż zaskarżona uchwała nie została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzenia planu miejscowego oraz przekroczeniem granic władztwa planistycznego gminy.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyli skarżący zaskarżając go w całości, zarzucając:

1. na podstawie art. 174 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259; dalej: p.p.s.a.) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy:

- a) art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492; dalej: p.u.s.a.) w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 77 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.; dalej: k.p.a.), polegające na oddaleniu skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części odnoszącej się do działek skarżących o numerach ewidencyjnych 1313/2, 1318/2, 1319/2, 1320/2, pomimo, że uchwała ta została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, w szczególności z przekroczeniem granic władztwa planistycznego i niezgodnie z zasadą proporcjonalności;
- b) art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., polegające na niewyczerpującym rozpatrzeniu materiału dowodowego oraz na jego dowolnej ocenie, a w konsekwencji błędne przyjęcie, że organ nie przekroczył granic przysługującego mu władztwa planistycznego w zakresie, w jakim działki skarżących przeznaczył pod drogę publiczną (15 KD) i zieleń nieurządzoną (11 ZN), podczas gdy w rzeczywistości doszło do przekroczenia granic władztwa planistycznego poprzez przeznaczenie części nieruchomości stanowiących własność skarżących pod drogę publiczną (15 KD) i zieleń nieurządzoną (11 ZN),

2. na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie przepisu prawa materialnego:

- a) art. 15 ust. 2 u.p.z.p., poprzez dokonanie błędnej wykładni przedmiotowego przepisu i przyjęcie, iż nie doszło do przekroczenia przez organ granic władztwa planistycznego, w jakim działki skarżących przeznaczył pod drogę publiczną (15 KD) i zieleń nieurządzoną (11 ZN), ponieważ w świetle przedmiotowych przepisów w planie miejscowym określa się obowiązkowo - przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, a także zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a w konsekwencji organ był zobowiązany do określenia obszarów z uwzględnieniem powyższych kategorii, podczas gdy w rzeczywistości skarżący nie kwestionuje ujęcia przez organ w/w obszarów w miejscowym planie, a jedynie zakres poszczególnych obszarów, który w konsekwencji doprowadził do przekroczenia granic władztwa planistycznego i ograniczenia chronionego konstytucyjnie prawa własności;

b) art. 1 ust. 3 oraz art. 28. ust. 1 u.p.z.p., poprzez naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w postaci przekroczenia granic przysługującego gminie władztwa planistycznego, niewyważenia interesu publicznego i prywatnego prowadzącego do niezgodnego z zasadą równości i zasadą proporcjonalności ograniczenia prawa własności skarżących poprzez faktyczne i znaczne ograniczenie możliwości zagospodarowania w/w nieruchomości, nadmierną ingerencję przez organ w prawo własności skarżących, a w konsekwencji w istocie pozbawienie ich uprawnień wynikających z prawa własności.

Na podstawie przywołanych zarzutów skarżący kasacyjnie wnieśli o uwzględnienie skargi kasacyjnej, uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie skargi; ewentualnie uwzględnienie skargi kasacyjnej, uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Lublinie; zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych oraz rozpoznanie skargi na rozprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: "NSA") zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. NSA rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki enumeratywnie wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. w niniejszej sprawie nie występują. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego wyroku determinują zakres kontroli dokonywanej przez NSA.

Skarga kasacyjna jest w części usprawiedliwiona, przy czym nie wszystkie zarzuty okazały się zasadne.

Jako niezasadne należało ocenić zarzuty naruszenia przepisów procesowych, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., bowiem przepisów tych nie stosuje się zarówno w procesie uchwalania planu miejscowego,

jak również sądowej kontroli planu miejscowego. Co do tej ostatniej kwestii - w razie uwzględnienia skargi na plan sąd stosuje art. 147 § 1 p.p.s.a., natomiast art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. ma zastosowanie w sytuacji kontroli decyzji administracyjnej. Z kolei przepisy u.p.z.p., akty wykonawcze do tej ustawy, a także przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm., zwana dalej: "u.s.g."), stanowią podstawy prawne działalności planistycznej właściwej rady gminy. Procedura uchwalenia planu miejscowego jest odrębnym od administracyjnej procedury postępowaniem, w którym, co do zasady nie stosuje się przepisów k.p.a., za wyjątkiem ściśle określonym (art. 24 ust. 1 u.p.z.p.). Tryb uchwalenia planu jest odrębnie i kompleksowo uregulowany w u.p.z.p. ze względu na specyfikę tej materii. Z tego względu nie mogły zostać naruszone powołane w skardze kasacyjnej przepisy art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a. (zob. wyroki NSA: z 24 kwietnia 2024 r., sygn. akt II OSK 668/23; z 13 grudnia 2023 r., sygn. akt II OSK 690/21; z 21 czerwca 2021 r., sygn. akt II OSK 2809/18).

Natomiast NSA nie jest uprawniony do samodzielnego konkretyzowania lub wręcz modyfikacji zarzutów skargi kasacyjnej, a jedynie jest upoważniony do oceny zaskarżonego orzeczenia wyłącznie w granicach tej skargi. Skarga kasacyjna jest bowiem sformalizowanym środkiem prawnym. Prawidłowe określenie podstaw kasacyjnych oraz żądań wnoszącego skargę kasacyjną pełni w postępowaniu kasacyjnym szczególną rolę, wyznaczając granice kognicji sądu kasacyjnego. Znaczenie właściwego wskazania podstaw kasacyjnych wyraża się m.in. we wprowadzeniu przymusu adwokacko-radcowskiego dla sporządzenia skargi kasacyjnej.

Tożsame uwagi należy odnieść do zarzutu naruszenia przepisu prawa materialnego tj. 15 ust. 2 u.p.z.p. Ustęp 2. tego przepisu składa się z kilkunastu punktów regulujących obligatoryjne elementy planu miejscowego. W judykaturze zgodnie podkreśla się, że w odniesieniu do przepisu, który nie stanowi jednej zamkniętej całości, a składa się z paragrafów lub ustępów, punktów i innych jednostek redakcyjnych, wymóg skutecznie wniesionej skargi kasacyjnej jest spełniony wówczas, gdy wskazuje ona konkretny przepis naruszony przez sąd pierwszej instancji, z podaniem numeru artykułu, ustępu, punktu i ewentualnie innej jednostki redakcyjnej przepisu (zob. wyroki NSA z: 30 listopada 2012 r. sygn. akt I OSK 2001/12; 22 stycznia 2013 r. sygn. akt II OSK 1573/12; 14 marca 2013 r. sygn. akt I OSK 1799/12; 17 maja 2019 r. sygn. akt II OSK 1665/17; 22 marca 2022 r. sygn. akt II OSK 946/21; 5 lipca 2022 r. sygn. akt II OSK 2723/21).

Jako natomiast usprawiedliwiony należało uznać zarzut naruszenia art. 1 ust. 3 oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z art. 1 ust. 3 u.p.z.p. ustalając przeznaczenie terenu organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu, jak i zmian w nim, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Ustawodawca w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. powierzył kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów

zagospodarowania przestrzennego gminom i zaliczył te działania do zadań własnych gminy. Przepis ten statuuje generalną zasadę władztwa planistycznego gminy, która ma obowiązek ustawowy kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie. Ustalenia planu wraz z innymi przepisami kształtują sposób wykonywania prawa własności. W planowaniu bowiem uwzględnia się m.in. prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). Przy czym władztwo planistyczne gminy nie jest absolutne i podlega ograniczeniom wynikającym niekiedy wprost z przepisów u.p.z.p. Rada gminy może ingerować w wykonywanie prawa własności, jednak taka ingerencja musi uwzględniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie w wykonywaniu prawa własności nie może naruszyć istoty tego prawa.

Skarżący kasacyjnie wywodzi, że gmina wprowadzając na terenie prywatnym teren zieleni nieurządzonej 11 ZN nadużyła tego władztwa, przekraczając zasadę proporcjonalności i obejmując zakresem tej jednostki planistycznej nazbyt duży obszar. Tymczasem uwarunkowania przyrodnicze i ukształtowanie terenu nie wymagały tak dużych ograniczeń terytorialnych, a ważenie interesu prywatnego i publicznego przebiegło w tym zakresie wadliwie.

Istotą problemu w tym przedmiocie nie jest przeznaczenie działek skarżących pod zieleni nieurządzonej (istniejący ciek wodny i wynikające stąd ograniczenia zagospodarowania terenu), lecz jaki konkretnie obszar ze względu na uwarunkowania przyrodnicze wymaga takiego przeznaczenia. Zdaniem NSA nie są w tym względzie wystarczające zapisy widniejące w ewidencji gruntów i budynków. Choćby wpis użytku łąka nie wyklucza przeznaczenia terenu pod zabudowę, o ile grunt taki nie jest chroniony przepisami o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

NSA wypowiedział się na tle omawianego planu oraz jednostki 11 ZN i 12 ZN w sprawie pod sygn. akt II OSK 283/23 i rozważania tam poczynione należy uznać za aktualne również w tej sprawie. Mianowicie w planie miejscowym, jak wynika z art. 72 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm., dalej: p.o.ś.) zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, między innymi przez: zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem urządzania i kształtowania terenów zieleni, zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych, czy też uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza. Z kolei w myśl art. 72 ust. 2 p.o.ś., w planie miejscowym przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia. Powyższe wymagania, stosownie do art. 72 ust. 4 p.o.ś., określa się na podstawie opracowania ekofizjograficznego, które w rozumieniu art. 72 ust. 5 p.o.ś. stanowi dokumentację charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym planem i ich wzajemne powiązania. Zatem opracowanie ekofizjograficzne należy traktować jako źródło wymogów określonych we wskazanych przepisach art. 72 p.o.ś.

Analiza tego opracowania (w aktach planistycznych) nie wskazuje, aby teren działek skarżących w zakresie przyjętym w planie przeznaczyć pod tereny zieleni nieurządzonej (na tak szerokim obszarze, jak ma to miejsce w planie). Opracowanie to jest na tyle ogólne, że nie wynika z niego, aby warunki do objęcia terenami zieleni nieurządzonej dotyczyły całego obszaru 11 ZN w granicach działek skarżących. Generalnie powoływanie się przez gminę na przedmiotowy dokument przy uchwalaniu planu nie jest wystarczające, aby objąć go terenami zieleni w takim zakresie, w jakim nastąpiło to na rysunku planu. Zieleni nieurządzonej wyłącza możliwość jakiegokolwiek zabudowy. Gmina zatem projektując na terenie prywatnym tego rodzaju przeznaczenie, istotnie ograniczające prawo własności, miała obowiązek wykazania zasadności tego ograniczenia w takim stopniu jak to wystąpiło. Skarżący nie kwestionują stanu faktycznego (teren częściowo podmokły, zadrzewienia, zakrzewienia), lecz zasadność tak szerokiego objęcia działek tą funkcją. Organ planistyczny dokonał zatem ograniczenia prawa własności w sposób, który w okolicznościach niniejszej sprawy nie został racjonalnie i przekonująco uzasadniony. Należy zatem przyjąć, że zaskarżona uchwała godzi w sferę prawa własności skarżących i stanowi przekroczenie tym samym dopuszczalnych granic władztwa planistycznego wobec naruszenia zasady proporcjonalności ingerencji w prawo własności.

Z tych względów skarga kasacyjna podlegała w części uwzględnieniu na podstawie art. 188 p.p.s.a. i wobec tego, że istota sprawy została dostatecznie wyjaśniona uchylono wyrok w części i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdzono nieważność uchwały co do ustalenia przeznaczenia terenu 11 ZN na czterech działkach (pkt 1 sentencji).

W zakresie natomiast zarzutu odnoszącego się do przebiegu drogi publicznej 15 KD przez działki skarżących, skarga kasacyjna okazała się niezasadna. Analiza rysunku planu prowadzi do wniosku, że tereny dotychczas słabo zurbanizowane uzyskały przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, w tym działki skarżących. Działki te znajdują się w jednostce planistycznej 5 MN, która oddzielona jest drogą 15 KD od innej jednostki (7MN), która także uzyskała przeznaczenie pod zabudowę jednorodzinną. Z kolei droga 15 KD służy jako miejsce włączenia ruchu generowanego przez przyszłą zabudowę w jednostce 7 MN i 6 MN poprzez skomunikowanie ciągu pieszo-jezdnego 21 KDX z przedmiotową drogą 15 KD. Układ projektowanych dróg i ich wzajemne powiązania (w tym z drogą wojewódzką) został bardzo szczegółowo omówiony przez sąd wojewódzki i wszystkie te ustalenia NSA w pełni podziela, jako mające uzasadnienie w rysunku planu. Kluczowym jest bowiem skomunikowanie przyszłych terenów zabudowy mieszkaniowej z drogą wojewódzką. Natomiast nie zapewni tego skomunikowania wyłącznie droga 17 KD oraz fragment drogi 16 KD, w szczególności dla jednostki planistycznej 7 MN.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym obowiązkowo określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. Rozwija tę normę § 4 pkt 9 rozporządzenia przewidujący obowiązek określenia układu komunikacyjnego wraz z parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Zapewnienie tego układu należy do obowiązków gminy i mieści się w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Rada wyznaczając obszar zabudowy mieszkaniowej 5 MN, 7 MN i 6 MN miała obowiązek skomunikowania go z drogami publicznymi. Ustalenie przeznaczenia pod zabudowę skutkuje w przyszłości powstaniem zabudowy, co jest przecież celem uchwalenia takiego przeznaczenia, która wymaga obsługi komunikacyjnej. Gmina uchwała plan nie w celu teoretycznej zabudowy, lecz rzeczywistej, która będzie realizowana w oparciu o wydane pozwolenia na budowę. Konkretnie rozwiązania planistyczne są pozostawione co prawda Radzie, ale przewidując zabudowę i tym samym ciągi komunikacyjne, organ musi uwzględnić i wyważyć interes prywatny i interes społeczny (art. 1 ust. 3 u.p.z.p.). W niniejszej sprawie obszar bezwzględnie wymagał ustalenia ciągów komunikacyjnych w celu obsługi planowanej zabudowy. Cały obszar objęty planem co do zasady uchwała przeznacza pod zabudowę mieszkaniową. Sposób natomiast wytyczenia przebiegu drogi publicznej należało ocenić jako w minimalnym stopniu ingerujący w prawo własności. Poprowadzona ona bowiem została po obrzeżach działek skarżących, aby nie wyłączyć czy też nie ograniczyć ich zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem planistycznym, tj. pod zabudowę mieszkaniową. Ograniczenie prawa własności poprzez wyznaczenie przebiegu tej drogi nie jest nadmiernie i nie narusza konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Z tych względów skarga kasacyjna w tej części tj. przeznaczenia działek pod drogę publiczną 15 KD, podlegała oddaleniu na podstawie art. 184 p.p.s.a. (pkt 2 sentencji).

O kosztach postępowania sądowego orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 w zw. z art. 206 p.p.s.a. oraz na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 206 p.p.s.a. wobec częściowego uwzględnienia skargi kasacyjnej (pkt 3 sentencji).