



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 lutego 2021 r.

Poz. 918

WYROK NR II SA/WR 731/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 listopada 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn
(spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 listopada 2020 r.
sprawy ze skargi A.K. i R.K.
na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia
z dnia 23 listopada 2017 r. nr XLVIII/1149/17
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic:
Kosmonautów, Jeleniogórskiej, Starogajowej we Wrocławiu.

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały wraz z załącznikiem graficznym w zakresie dotyczącym terenu o symbolu 2KDW;

II. zasądza od Gminy Wrocław na rzecz strony skarżącej kwotę 797 zł (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę z 23 XI 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Kosmonautów, Jeleniogórskiej i Starogajowej we Wrocławiu (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2017 r., poz. 5027) – dalej jako „MPZP”.

Mocą MPZP nieruchomość składającą się z działek nr 346 i nr 212, (WR1K/00068335/1), stanowiącą współwłasność A.K. i J.K., przeznaczono w części obejmującej działkę nr 212 na cele drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 2KDW.

Skargę na MPZP wnieśli A.K. i J.K. (dalej jako „skarżący”), kwestionując jego postanowienia w zakresie dotyczącym terenu o funkcji 2KDW. W uzasadnieniu skargi, jak i w uzupełniającym ją piśmie procesowym z 20 X 2020 r., zarzucono naruszenie przepisów ustawy z 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r., poz. 293, ze zm.) – dalej „upzp” oraz Konstytucji RP. Podniesiono naruszenie prawa własności i ustanowienie na nieruchomości skarżących drogi wewnętrznej służącej wyłącznie właścicielom nieruchomości sąsiednich, poprzez ograniczenie możliwości wykorzystania całej nieruchomości skarżących na cele zabudowy mieszkaniowej. Jednocześnie podkreślono, że taki stan rzeczy przekracza granice władztwa planistycznego i jest nieproporcjonalny do zamierzonego celu. Skarżący podnieśli przy tym, że są współwłaścicielami nieruchomości oznaczonej jako działka nr 346 i nr 212, (WR1K/00068335/1), a także nieruchomości sąsiedniej oznaczonej jako działka nr 208 (WR1K/00260271/0). Zaznaczyli, że nie zgadzają się, by zabudowa działek nr 209, nr 210 i nr 211 odbywała się kosztem ich nieruchomości, w obrębie której wydzielono drogę wewnętrzną mającą służyć nieruchomościom osób trzecich.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wrocławia (dalej jako „rada miejska”) wniosła o oddalenie skargi. Wyjaśniła przy tym, że utworzenie w obrębie działki nr 212 terenu o funkcji drogi wewnętrznej przewidziane było już w obowiązującym do końca 2003 r. planie miejscowym z 1993 r. (uchwała nr LXXII/461/93 Rady Miejskiej Wrocławia z 6 XI 1993 r. w sprawie miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego osiedla Stabłowice). Rada miejska zaznaczyła, że wydzielenie kwestionowanej drogi wewnętrznej umożliwić ma dopełnienie zabudowy mieszkaniowej na czterech sąsiadujących od zachodu działkach, tj. nr 208, nr 209, nr 210 i nr 211, usytuowanych prostopadle do działki nr 212. Rozwiązanie przyjęte w MPZP nie wyklucza możliwości kontynuowania przez skarżących dotychczasowego sposobu korzystania z działki nr 212. To bowiem od skarżących zależy, czy zrealizują taką drogę i to skarżący będą czerpać ewentualne korzyści finansowe z tytułu udostępnienia tej drogi osobom trzecim. Rada miejska zwróciła uwagę, że MPZP dopuszcza możliwość zabudowy m.in. działki nr 208 (należącej do skarżących), zaś teren przeznaczony pod drogę działki nr 212 figurował w akcie notarialnym jako teren zurbanizowany niezabudowany i nie mogący stanowić samodzielnej działki budowlanej.

Pismem z 24 XII 2019 r. skarżący, odpowiadając na wezwanie Sądu, przesłali dokumenty potwierdzające ich tytuł prawny do nieruchomości oznaczonej jako działki nr 346 i nr 212, (WR1K/00068335/1) oraz do nieruchomości oznaczonej jako działka nr 208 (WR1K/00260271/0).

Pismem z 7 X 2020 r. rada miejska, odpowiadając na wezwanie Sądu, poinformowała, że bezpośrednio przed wejściem w życie MPZP dla terenów nieruchomości skarżących nie obowiązywał żaden plan miejscowy. Uchwała nr LXXII/461/93 Rady Miejskiej Wrocławia z 6 XI 1993 r. w sprawie miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego osiedla Stabłowice, utraciła moc z końcem 2003 r.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z 28 X 2020 r. zdjęto sprawę z wokandy posiedzenia jawnego i skierowano sprawę na posiedzenie niejawne w trybie art. 15 zys4 ust. 3 ustawy z 2 III 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842, ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Na wstępie należy zaznaczyć, że kwestionowany skargą MPZP w zakresie dotyczącym terenu o funkcji drogi wewnętrznej 2KDW narusza interes prawny skarżących. Obejmuje on bowiem działkę nr 212, będącą integralną częścią, stanowiącej własność skarżących, nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym (nieruchomość składająca się z działek nr 346 i nr 212, WR1K/00068335/1). W okresie bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie MPZP nieruchomość ta nie była objęta postanowieniami żadnego planu miejscowego, tak więc potencjalna zabudowa i zagospodarowanie tego terenu opierała się na zasadzie dobrego sąsiedztwa i wymagała uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Tymczasem obowiązujący MPZP znaczną część nieruchomości skarżących przeznaczają na cele drogi wewnętrznej, a więc wyłącza możliwość jej zabudowy. Jest to niewątpliwie ograniczenie możliwości korzystania przez skarżących z przedmiotu własności w stosunku do uprawnień przysługujących im przed wejściem w życie MPZP. Tego rodzaju ograniczenie oznacza naruszenie interesu prawnego skarżących w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875, ze zm.), co przesądza, że przysługiwała im legitymacja procesowa do zaskarżenia MPZP w tym zakresie.

W rezultacie zarzuty skargi jako dopuszczalne podlegały merytorycznemu rozpatrzeniu.

Jak wynika z art. 28 ust. 1 upzp, nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok NSA z 20 X 2011 r., II OSK 1593/11 – publ. CBOSA). Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok NSA z 11 IX 2008 r., II OSK 215/08 – publ. CBOSA).

Kontrola postanowień MPZP w tak rozumianym zakresie dała podstawy do stwierdzenia, że postanawiając o przeznaczeniu terenu działki nr 212 na cele drogi wewnętrznej 2KDW naruszono granice władztwa planistycznego.

Nie ulega wątpliwości, że w świetle art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 upzp gmina w ramach wykonywania władztwa planistycznego uprawniona jest do jednostronnego rozstrzygnięcia o ustaleniu przeznaczenia terenów, rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego oraz określeniu sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów. Tego rodzaju kompetencja nie może być jednak realizowana w sposób dowolny. Przy wykonywaniu władztwa planistycznego gmina uwzględnić musi kryteria wymienione w art. 1 ust. 2, 3 i 4 upzp. Pośród ustawowych kryteriów wymienia się m.in. prawo własności, konieczność ważenia interesu publicznego i interesów prywatnych, czy wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury. Oczywiście największe kontrowersje w praktyce budzi zakres dopuszczalnej ingerencji prawodawcy lokalnego w prawo własności, które z jednej strony kształtowane jest przecież ustaleniami planu miejscowego (art. 6 upzp) z drugiej zaś podlega konstytucyjnej ochronie przed nadmiernym ograniczeniem (art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowane jest zasadne stanowisko, że wprowadzone w ramach planu miejscowego ograniczenia prawa własności muszą być „konieczne” ze względu na wartości wyżej cenione. Organ gminy musi wykazać, że ingerencja w sferę prawa własności pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej „proporcji” do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Konieczne jest takie „wyważenie” ww. interesów, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć

i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem (wyrok NSA z 1 VI 2017 r., II OSK 2478/15 – publ. CBOSA).

Powyższe dyrektywy mają pełne zastosowanie także do sytuacji wydzielania w obrębie nieruchomości stanowiących własność prywatną terenów o funkcji drogi wewnętrznej. Również w takim przypadku ograniczenie musi być konieczne i pozostawać w odpowiedniej proporcji do celów, jakim ma służyć. W judykaturze zaznacza się, że ustalanie przebiegu dróg wewnętrznych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinno być poprzedzone bardzo wnikliwą analizą stanu faktycznego i prawnego, aby do niezbędnego minimum ograniczać sytuacje, w których gmina planuje tego typu drogi na gruntach prywatnych. Chodzi bowiem o to, aby w sposób realny zaspokoić usprawiedliwione potrzeby lokalnej społeczności w zakresie dostępu do drogi publicznej, a taką gwarancję daje jedynie niewątpliwe ustalenie, że realizacja drogi wewnętrznej nie napotka przeszkód niezależnych od gminy (np. spotka się z oporem właścicieli nieruchomości, na których jej przebieg został przewidziany w miejscowym planie) i budowę takiej drogi będzie można przeprowadzić (wyrok NSA z 17 IV 2018 r., II OSK 1410/16 – publ. CBOSA).

W okolicznościach rozpatrywanej skargi należy stwierdzić, że sama idea zaprojektowania w MPZP drogi wewnętrznej, która docelowo umożliwić ma dopełnienie zabudowy w obrębie działek: nr 208, nr 209, nr 210 i nr 211, jawi się jako zabieg racjonalny i uwzględniający wymagania ładu przestrzennego. Jak słusznie zauważyła rada miejska wymienione działki są bowiem usytuowane prostopadle w stosunku do działek znajdujących się we wschodniej części terenów mieszkaniowych. Jest zatem uzasadnione, by dostęp do tych działek od strony wschodniej zapewniony był z odrębnej drogi, która obsłuży dopuszczoną tam zabudowę. Zarazem ograniczona użyteczność tego rodzaju drogi, która służyć ma w istocie tylko czterem nieruchomościom, nie przemawiała za zasadnością projektowania takiej drogi jako publicznej. W konsekwencji spełniony został tu warunek „konieczności” ograniczenia własności prywatnej. Usytuowanie wskazanych nieruchomości przemawiało jednoznacznie za koniecznością wydzielenia odrębnej drogi, celem uwolnienia ich potencjału w zakresie zabudowy.

Istotne zastrzeżenia budzi natomiast przyjęta w MPZP lokalizacja drogi wewnętrznej oznaczonej jako teren 2KDW. Drogę tę wydzielono bowiem z obszaru zabudowanej i zagospodarowanej nieruchomości skarżących (działki nr 346 i nr 212), skomunikowanej już z działką drogową nr 206dr (ul. Biała). Dla wskazanej nieruchomości wydzielenie drogi 2KDW jest nie tylko zbędne ale i niekorzystne, bowiem znacząco ogranicza możliwość jej zagospodarowania w przyszłości. Sąd podkreśla, że skoro droga wewnętrzna 2KDW ma docelowo umożliwić dopełnienie zabudowy w obrębie działek: nr 208, nr 209, nr 210 i nr 211, to powinna ona zostać wyodrębniona w obszarze tych właśnie działek, którym ma służyć. Wówczas ograniczenie tego rodzaju jawiłoby się jako pozostające w odpowiedniej proporcji do celów, jakie realizuje. To właściciele nieruchomości, którym MPZP umożliwia dopełnienie czy realizację zabudowy powinni w pierwszej kolejności doznać niezbędnych ograniczeń z tym związanych, nie zaś właściciele nieruchomości sąsiednich. W okolicznościach sprawy rada miejska nie wskazała żadnych powodów, które wykluczałyby przyjęcie takiego właśnie rozwiązania. Nie przedstawiła też argumentów, które przemawiałyby za koniecznością zlokalizowania drogi wewnętrznej akurat w obrębie nieruchomości skarżących (działki nr 346 i nr 212). Naturalnie Sąd ma świadomość, że skarżący są także właścicielami nieruchomości oznaczonej jako działka nr 208, a więc jednej z czterech nieruchomości, którym problemowa droga wewnętrzna ma służyć. Nie oznacza to jednak, że wyłącznie oni powinni ponosić ograniczenia związane z możliwością zabudowy wszystkich czterech nieruchomości. W konsekwencji nie został tu zachowany warunek proporcjonalności.

Dla oceny skargi pod kątem zachowania racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, którym wprowadzenie terenu 2KDW miało służyć, nie ma żadnego znaczenia podnoszona przez radę miejską okoliczność, że taka sama lokalizacja drogi wewnętrznej jako terenu 30KDW przewidziana była w planie miejscowym z 1993 r. (obowiązującym do końca 2003 r.). Okoliczność tego rodzaju może pośrednio potwierdzać racjonalność przyjętej koncepcji wprowadzenia w tym obszarze drogi wewnętrznej (ciągłość zamierzeń planistycznych). Nie może jednak przesądzać, czy konkretne usytuowanie drogi wewnętrznej spełnia

obecnie warunek minimalizowania ograniczeń prawa własności. Okoliczności podniesione w skardze sugerują zresztą, że teren 30KDW stanowił niegdyś własność komunalną. Ocena zachowania warunku proporcjonalności jest również niezależna od wynikającej z art. 35 upzp możliwości kontynuowania przez skarżących dotychczasowego sposobu użytkowania swojej nieruchomości w obrębie działki nr 212. To bowiem, że skarżący mogą kontynuować dotychczasowy sposób użytkowania swojej nieruchomości w zakresie działki nr 212 (obecnie użytkowana jako teren zielony) nie oznacza, że funkcja drogi wewnętrznej nie ogranicza ich w możliwości korzystania z nieruchomości. Skarżący zresztą w toku procedury planistycznej składali wniosek jednoznacznie sygnalizujący zamiar wykorzystywania swoich nieruchomości na cele zabudowy mieszkaniowej. Teren o funkcji 2KDW niewątpliwie ogranicza skarżących w możliwości wykonywania swojego prawa i to w sposób nieadekwatny do celów, jakim służy.

Jak wynika z art. 1 ust. 3 upzp, ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży 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.

Kwestionowany skargą MPZP w zakresie dotyczącym terenu o funkcji 2KDW narusza wyżej wskazany przepis, bowiem stanowi konsekwencję braku właściwego wyważenia wskazanych interesów, prowadząc w rezultacie do nadmiernego ograniczenia własności nieruchomości oznaczonej jako działki nr 346 i nr 212, nie mającego uzasadnienia w kontekście celu, jakiemu miało ono służyć. W konsekwencji naruszono więc granice władztwa planistycznego.

Tym samym Sąd zobligowany był stwierdzić nieważność MPZP w części dotyczącej terenu o symbolu 2KDW na zasadzie art. 147 § 1 ppsa w zw. z art. 28 ust. 1 upzp.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ppsa uwzględniając poniesione przez stronę skarżącą celowe koszty w łącznej kwocie 797, tj. wpis od skargi (300 zł), wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika (480 zł) i opłatę skarbową od pełnomocnictwa (17 zł).