



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 listopada 2019 r.

Poz. 6309

WYROK NR II SA/WR 579/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 marca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis
sędzia WSA Alicja Palus
sędzia WSA Anna Siedlecka /spr./

Protokolant

Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 marca 2018 r.
sprawy ze skargi Lions S.A. z/s w Warszawie
na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia
z dnia 22 czerwca 2017 r. nr XLI/923/17
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy
Włociańskiej we Wrocławiu

I. stwierdza nieważność § 17 ust. 2 pkt 5 lit. a) zaskarżonej uchwały w części odnoszącej się do działki oznaczonej numerem geodezyjnym 67/2 oraz załącznika graficznego dla terenu oznaczonego symbolem 2MN w zakresie działki nr 67/2 w części określającej nieprzekraczalną linię zabudowy od strony działki nr 67/1;

II. zasądza od Gminy Miejskiej Wrocław na rzecz skarżącego kwotę 797,00 zł (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Rada Miejska Wrocławia, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073) podjęła w dniu 22 czerwca 2017 r. uchwałę nr XLI/923/17 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Włociańskiej we Wrocławiu.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniosła Lions S.A. z/s w Warszawie, zastępowana przez profesjonalnego pełnomocnika. Skarżąca zaskarżyła w części uchwałę RMW nr XLI/923/17 z dnia 22 czerwca 2017 r., w zakresie ustaleń dla terenu 2MN a także rysunku planu w zakresie tego terenu.

W zaskarżonym zakresie zarzuciła naruszenie prawa materialnego, mające wpływ na wynik sprawy, tj. naruszenie:

1. art. 1 ust. 2 pkt 7 upzp, poprzez niedostateczne uwzględnienie w tworzeniu m.p.z.p. w rejonie ulicy Włociańskiej we Wrocławiu prawa własności skarżącego, co doprowadziło do nieuzasadnionego, niezgodnego z zasadą proporcjonalności, ograniczenia praw właścicielskich skarżącego do działek nr 67/1, 67/2 i 67/4, AM-4, obręb Strachocin,

2. art. 6 ust. 1 i ust. 2 upzp w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 140 kc poprzez:

- przekroczenie władztwa planistycznego gminy w wytyczeniu linii zabudowy w obszarze 2 MN, skutkującego niezasadnym ograniczeniem wolności zagospodarowania terenu działek nr 67/1, 67/2 i 67/4 a co za tym idzie prawa własności nieruchomości, podczas gdy brak jest uzasadnionego interesu publicznego, który mógłby być chroniony takim ograniczeniem, a ponadto skarżący dysponuje ostateczną decyzją w przedmiocie pozwolenia na budowę, która to decyzja w swych założeniach i zatwierdzonym projekcie budowlanym jest sprzeczna z warunkami planu miejscowego, co uniemożliwi skarżącemu ewentualną późniejszą modyfikację projektu,

- przekroczenie władztwa planistycznego gminy przy określeniu w § 17 ust. 2 pkt 5 wymiaru pionowego budynku lub budowli pokrytej dachem, mierzonego od poziomu terenu do najwyższego pokrycia dachu, poprzez brak uwzględnienia stanu faktycznego, istniejącego na obszarze objętym planem i ustalenie wysokości 9 m dla budynków o dachach o kącie nachylenia połaci dachowej mniejszej niż 35°, podczas gdy posadowiony na nieruchomości skarżącego budynek mieszkalny, znajdujący się na obszarze 2 MN, o kącie nachylenia połaci dachowej mniejszym niż 35°, ma wysokość 10 m, co stanowi niezasadną ingerencję w prawo własności skarżącego, uniemożliwiającą mu prowadzenie procesów inwestycyjnych, zmierzających do przebudowy czy dobudowy przedmiotowego budynku.

Wobec tak przedstawionych zarzutów, pełnomocnik skarżącej wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonym zakresie oraz o zasądzenie kosztów postępowania na rzecz skarżącej, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi umotywowano istnienie interesu prawnego skarżącej Spółki, który wywodzi z prawa własności nieruchomości w postaci opisanych wyżej działek gruntu, dla których Sąd Rejonowy dla Wrocławia -Krzyków we Wrocławiu prowadzi wymienione w skardze księgi wieczyste.

Skarżąca jest właścicielem działek nr 67/1, 67/2 i 67/4, AM-4, obręb Strachocin, objętych skarżoną uchwałą, dla których teren oznaczono symbolem 2 MN. Przedmiotowa nieruchomość zabudowana jest budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym w zabudowie wolno stojącej, o wysokości 10 m (+/- 30 cm) i kącie nachylenia dachu poniżej 35°. Skarżąca legitymuje się ostateczną decyzją Prezydenta Wrocławia z dnia 13 grudnia 2016 r. (nr 6635/2016) o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na rozbudowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego w zabudowie wolno stojącej o część garażowo-gospodarczą i rekreacyjną oraz budowie wolno stojącej przydomowej sali gimnastycznej. Dnia 30 czerwca 2017 r. Prezydent Wrocławia wydał decyzję nr 3498/2017 o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę dla przedmiotowej inwestycji. Skarżąca Spółka zamierza prowadzić na podstawie tej decyzji inwestycję. Planowana dobudowa części garażowo-gospodarczej wykracza poza ustaloną planem miejscowym linię zabudowy. Poza przedmiotową linią zaprojektowany także został budynek wolno stojący – sala gimnastyczna.

Zaskarżona uchwała w zakresie ustaleń dotyczących terenu oznaczonego symbolem 2 MN w części tekstowej i graficznej, dalece ingeruje w prawo własności skarżącej, w sposób naruszający władztwo planistyczne gminy oraz w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą proporcjonalności ogranicza prawo własności.

Ograniczenia te polegają na nieuwzględnieniu przy określaniu dopuszczalnej wysokości budynków, stopnia nachylenia połaci dachowej w stosunku do istniejącego stanu faktycznego na obszarze 2 MN, co doprowadziło do ograniczenia możliwości w dokonywaniu przez skarżącą w przyszłości jakichkolwiek modyfikacji budynku mieszkalnego, co do których wymagane byłoby pozwolenie na budowę (art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane).

Ponadto wprowadzenie zapisu w m.p.z.p. odnośnie maksymalnej wysokości 9 m dla budynków, których kąt nachylenia połaci dachowych nie przekracza 35° stanowi wobec powyższego niczym nieuzasadnione i niepodyktowane ochroną jakiegokolwiek interesu publicznego naruszenie prawa własności skarżącej.

Naruszenie to jest tym bardziej widoczne, iż w zakresie obszaru 2 MN, w odniesieniu do ustalenia wysokości budynków w odniesieniu do kąta nachylenia połaci dachowych, wyznaczono w § 17 ust. 2 pkt 5 lit. c granicę wydzielenia wewnętrznego (A), w której dopuszczono wysokość 11.5 m dla budynków o kącie nachylenia połaci dachowych większym niż 35°. Ustalenie to odzwierciedla faktyczną wysokość i kąt połaci dachowej budynków położonych w granicach wydzielenia wewnętrznego (A, które to budynki znacznie górują nad pozostałymi budynkami w okolicy.

Skoro możliwe było „zalegalizowanie” stanu faktycznego w odniesieniu do części właścicieli nieruchomości położonych w zakresie obszaru 2 MN, za nadmiernie naruszające prawo własności i zasadę równości należy uznać niedostosowanie postanowień planu miejscowego do stanu faktycznego także w zakresie nieruchomości należącej do skarżącej. Doprowadziło to do zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości w zakresie obszaru 2 MN nie na korzyść skarżącej, której prawo własności ograniczone zostało w stopniu większym niż właścicieli nieruchomości objętych obszarem wydzielenia wewnętrznego (A).

Kolejnym ograniczeniem w prawie własności skarżącej jest ustalenie przebiegu linii zabudowy w połowie wysokości należącej do strony skarżącej nieruchomości. Zabiegiem tym, niczym nieuzasadnionym, wyłączono w zasadzie połowę należącej do skarżącej nieruchomości o charakterze budowlanym spod zabudowy. Zabieg ten jest o tyle zaskakujący, iż wydana na podstawie tych samych przepisów regulujących zasady zachowania ładu przestrzennego decyzja o warunkach zabudowy, na podstawie której wydane zostało pozwolenie na budowę, dopuszcza zabudowanie działki poza granicami linii zabudowy określonej planem. Przedmiotowa sytuacja godzi nie tylko w prawo własności skarżącej, ale także w naczelną zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.).

Pozwolenie na budowę jest ważne i ma charakter decyzji ostatecznej. Skarżąca Spółka zrealizuje zamierzenie inwestycyjne objęte tą decyzją. Jednakże skarżąca nie będzie mogła dokonać jakiegokolwiek modyfikacji nowo posadowionych obiektów, które wymagałyby uzyskania kolejnej decyzji o pozwoleniu na budowę. Co więcej skarżąca nie mogłaby dokonać aktualizacji złożonego projektu, gdyby na etapie realizacji inwestycji konieczne było dokonanie zmian w projekcie budowlanym dalej idących niż zmiany nieistotne.

Wobec powyższego, zdaniem skarżącej, w działaniu Rady Miejskiej, która przez uchwalenie zaskarżonego planu miejscowego ograniczyła prawo własności Spółki, brak jest wymaganej prawem proporcjonalności i właściwego wyważenia interesów, w szczególności analizy interesu właściciela nieruchomości. Doszło tym samym wyłącznie do ingerencji w sferę uprawnień właścicielskich skarżącej bez sprzężonej z tym realizacji nadrzędnego interesu publicznego. Brak jest jakiegokolwiek interesu, którego konieczność ochrony usprawiedliwiałaby tak daleką ingerencję w przysługujące Spółce prawo własności nieruchomości. Skarżąca nie odnajduje żadnego uzasadnienia dla przyjęcia prawidłowości skarżonych rozwiązań planistycznych, ich celowości i słuszności. Co więcej, porównując swoją sytuację z sytuacją właścicieli innych nieruchomości objętych zaskarżoną uchwałą, widzi znaczną dysproporcję w możliwości wykonywania prawa własności. Na całym obszarze objętym zaskarżonym planem, jedynie działka należąca do skarżącej została niejako przecięta linią zabudowy przez środek nieruchomości. Pozostałe nieruchomości mieszczą się w linii zabudowy całe bądź jedynie przygraniczne obszary znajdują się poza linią zabudowy. W przypadku skarżącej Spółki, niemal połowa działki wyłączona została z zabudowy, bez dalszego konkretnego przeznaczenia. Przeprowadzenie linii zabudowy do północno-wschodniej granicy działki nie wpłynęłoby na zaburzenie ładu

przestrzennego. Zarówno na obszarze 1 MW, jak i na obszarach 4 MN czy 8 MN linia zabudowy przebiega na wysokości wyłączzonej spod zabudowy na nieruchomości skarżącej.

Dysproporcja widoczna jest również w odniesieniu do wysokości budynku z uwagi na kąt nachylenia dachu. Strona skarżąca nie widzi uzasadnienia dla niestworzenia dla niego obszaru wydzielienia wewnętrznego, którego parametry odpowiadałyby stanowi faktycznemu, skoro możliwe było to w stosunku do jego sąsiadów, objętych obszarem wydzielienia wewnętrznego (A).

W odpowiedzi na skargę Prezydent Wrocławia wniósł o jej oddalenie.

Procedura planistyczna przeprowadzona była zgodnie z trybem formalno-prawnym określonym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Plan sporządzono przy zachowaniu jawności i przejrzystości procedur planistycznych. Udział społeczeństwa w pracach zapewniony został na każdym etapie procedury planistycznej. Strona skarżąca nie skorzystała, na żadnym z etapów z możliwości uczestniczenia w sporządzaniu projektu planu miejscowego. Skarżąca nie złożyła w procedurze formalno-prawnej, jak i poza nią, żadnego wniosku, ani uwagi do założeń projektu planu.

Plan przygotowywał tereny pod rozwój zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wraz z usługami podstawowymi oraz terenami rekreacyjno-wypoczynkowymi. Wprowadzono nieprzekraczalne oraz obowiązujące linie zabudowy, maksymalne wysokości zabudowy zapewniając dostosowanie nowej zabudowy do istniejącego zagospodarowania.

Celem planu jest uzupełnienie i rozwój struktury osiedla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na zrównoważonych zasadach. Czynniki decydującymi o ewentualnych ograniczeniach zabudowy był dostęp do właściwie ukształtowanej obsługi komunikacyjnej oraz tworzenie właściwych relacji sąsiedzkich. Warunki te obciążają wszystkich właścicieli nieruchomości proporcjonalnie i równomiernie, stosownie do uzyskanych możliwości inwestycyjnych. Plan stworzył nowe oferty inwestycyjne dla nieruchomości z zapewnioną bezpośrednią obsługą komunikacyjną. Wprowadzenie tej możliwości związane było z koniecznością przeznaczenia części tych nieruchomości na przeprowadzenie drogi, stając się tym samym ich kosztem. Uzyskane możliwości wiążą się więc z proporcjonalnie nałożonymi ograniczeniami.

Plan obejmuje niezagospodarowany obszar na północ od ulicy Włociańskiej, w ramach którego znajdują się działki nr 67/1, 67/2 i 67/4, będące własnością skarżącego. Jest to obszar o bardzo długich działkach, których układ i forma wskazują na dawny charakter rolny. Rozwój tego obszaru opiera się o strukturę osiedla jednorodzinnego z zapewnionym bezpośrednim dostępem poszczególnych nieruchomości do publicznej obsługi komunikacyjnej w postaci drogi 1KDD. Uporządkowane i właściwie funkcjonujące układy przestrzenne, cechują się zagwarantowanym bezpośrednim dostępem do dróg publicznych i tym samym stanowią właściwy wzorzec, na którym należy się opierać. Brak dostępu do dróg publicznych powoduje potrzebę wydzielienia i realizacji licznych długich sięgaczy obsługujących kilka obiektów zrealizowanych wewnątrz działki. Takie rozwiązanie jest powierzchniochłonne i niewskazane. Osiedle zrealizowane na bazie takiego rozwiązania cechowałoby się przerostem komunikacji przebiegającej tuż pod oknami budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Ustalone linie zabudowy dla poszczególnych terenów, w tym dla terenu 2 MN, miały na celu ograniczyć takie rozwiązania. Inwestycja skarżącego stanowi realizację w drugiej linii zabudowy i jest oparta na ponad 50 m sięgaczu przebiegającym od ul. Włociańskiej między budynkami jednorodzinnymi innych właścicieli. Została ona uwzględniona, jednakże docelowo liniami zabudowy ograniczono możliwość wprowadzania kolejnych inwestycji w głębi nieruchomości, by nie pogłębiały one niewłaściwych rozwiązań przestrzenno- funkcjonalnych i nie zwiększały uciążliwości komunikacyjnej dla sąsiednich nieruchomości. W tym wypadku chronionym interesem publicznym jest ład przestrzenny mający wpływ na jakość przestrzeni i życia mieszkańców oraz wartość nieruchomości wszystkich właścicieli tego obszaru. Ponadto zwiększenie możliwości inwestycyjnych działki skarżącego byłoby działaniem nieproporcjonalnym w stosunku do pozostałych nieruchomości, bo tylko w tym wypadku stworzono by możliwości inwestycyjne w trzeciej linii zabudowy. Pozostałe nieruchomości uzyskały możliwość zabudowy jedynie w sytuacji zapewnienia bezpośredniej obsługi komunikacyjnej, co związane było z koniecznością przeznaczenia części nieruchomości na przeprowadzenie drogi. Zapisy planu mają na celu uniemożliwienie wprowadzenia nadmiernych zmian, zarówno gabarytowych jak i funkcjonalnych, w planowanej inwestycji.

Ponieważ nadrzędnym celem planu jest uzyskanie ładu przestrzennego, w ramach którego wysokość jest jednym z najważniejszych elementów, wyznaczone gabaryty powinny tworzyć pewne określone układy przestrzenne i całości kompozycyjne. Wydzielienia wewnętrzne (A) wskazane na terenach 2 MN i 3 MN,

w granicach których dopuszczona została wyższa wysokość, zostały wyznaczone dla zabudowy położonej wzdłuż ulicy prowadzącej do ulicy Włociańskiej. Decydującym uwarunkowaniem w tym wypadku były gabaryty istniejącej zabudowy. Organ gminy podkreślił, że plan w żaden sposób nie odbiera, ani nie zmniejsza nabytych już uprawnień, jak również nie ingeruje nadmiernie w prawo własności skarżącego, o czym świadczy zapis § 17 ust. 2 pkt 13 planu. Ograniczenie gabarytów obowiązuje wszystkie obiekty zlokalizowane w granicach planu, w tym istniejące, spełniające jak i nie spełniające ustaleń planu. W zależności od kontekstu przestrzennego na poszczególnych terenach zróżnicowane zostały maksymalne wymiary zabudowy, jednakże zawsze stanowią takie samo ograniczenie. W tej sytuacji, zdaniem organu gminy, nie może być mowy o nierównym traktowaniu poszczególnych właścicieli nieruchomości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Dla rozstrzygnięcia sprawy istotne jest, że skarga kwestionująca legalność wskazanej wyżej uchwały Rady Miejskiej we Wrocławiu złożona została na podstawie art. 101 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm., dalej: "u.s.g.").

Z przepisu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skarżącym może być wyłącznie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone zaskarżoną uchwałą (lub zarządzeniem). W przeciwieństwie do postępowania administracyjnego w którym legitymację procesową wiąże się jedynie z faktem posiadania interesu prawnego, w postępowaniu na podstawie art. 101 u.s.g. nie wystarczy posiadanie interesu prawnego ale musi wystąpić przesłanka naruszenia tego interesu (por. NSA w wyroku z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04, ONSAiWSA 2005/1/2).

Skarżący posiada interes prawny w skarżeniu uchwały, gdyż jest właścicielem nieruchomości oznaczonej jako działki nr 67/1, 67/2 i 67/4, AM-3, obręb Strachocin. położonej na obszarze objętym ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z akt sprawy wynika, że spełniona została również przesłanka naruszenia interesu prawnego strony skarżącej, bowiem wprowadzono ograniczenia w zagospodarowaniu jego nieruchomości, których nie akceptuje.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie ulega wątpliwości, że zaskarżony plan miejscowy w zakresie powołanego § 17 ust. 2 pkt 5 lit. a) odnoszącego się do działki nr 67/2 oraz załącznika graficznego dla terenu oznaczonego symbolem 2MN w zakresie działki nr 67/2 w części określającej nieprzekraczalną linię zabudowy od strony działki nr 67/1, ingeruje w prawo własności skarżącej Spółki. Wprowadzone w tym zakresie regulacje ograniczają zakres wykonywania prawa własności co oznacza, że miała miejsce ingerencja we własny oraz indywidualny interes prawny skarżącej Spółki. Powołany art. 101 ust. 1 u.s.g. stanowi podstawę do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przez każdy podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone wskutek aktu z zakresu administracji publicznej. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego może wprowadzać ograniczenia i w istocie kształtować sposób wykonywania prawa własności.

Dopuszczalność wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie oznacza, że każda skarga wniesiona w tym trybie jest zasadna i winna skutkować unieważnieniem planu miejscowego. Istota sporu w tej sprawie, mająca odzwierciedlenie także w zarzutach skargi, dotyczy przekroczenia przez Radę Miejską we Wrocławiu granic władztwa planistycznego. W ocenie skarżącej takie przekroczenie nastąpiło, natomiast w ocenie organu, do takiego przekroczenia nie doszło.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1, 7 i 9 u.z.p. w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, prawo własności oraz potrzeby interesu publicznego. Z art. 2 ust. 1 u.z.p. wynika, że ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach, a art. 4 ust. 1 tejże ustawy wprost wskazuje, że zadaniem własnym gminy jest ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu.

Przepisy te stanowią podstawę do kształtowania jednego z istotnych uprawnień organów gminy jakim jest władztwo planistyczne. Władztwo planistyczne stanowi kompetencją gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami oraz zapewnieniem ładu przestrzennego kształtowania polityki przestrzennej. Obejmuje ono samodzielne ustalenie przez radę gminy przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Uchwalając plan miejscowy najczęściej następuje wyważanie interesów: prywatnego i publicznego, co nieuchronnie prowadzi do powstawania konfliktów interesów indywidualnych z interesem publicznym. NSA dostrzega, że władztwo

planistyczne gminy nie ma charakteru pełnego, niczym nieograniczonego prawa. Granicami tego władztwa są konstytucyjnie chronione prawa, w tym przede wszystkim prawo własności. Skoro uchwalając plan miejscowy, rada gminy może ingerować w wykonywanie prawa własności, to taka ingerencja ma także uwzględniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którą 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, a same ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Brzmienie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazuje, że „interes publiczny” nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Przyjęte w ustawie - rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów, w tym interesu ogólnego z interesem obywateli wynikającym np. z prawa własności nieruchomości gruntowych. Podstawowa zasada równości wobec prawa wymaga wyważenia wszystkich interesów jakie występują w danej sprawie. Podzielić należy pogląd doktryny w kwestii istoty działania zasady wyważania przeciwstawnych interesów, w tym stanowisko podkreślające dwa elementy tej zasady: wyważanie wartości interesów i rezultat wyważenia (M. Wyrzykowski - Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986, s.177-178, W. Szwajdler - Zagospodarowanie przestrzenne - Regulacja prawna, Wydawnictwo Comer 1995, s.125).

Aby jednak osiągnąć miarodajny rezultat wyważenia przeciwstawnych interesów konieczne jest dokonanie prawidłowego wyważenia tych interesów, a to możliwe jest jedynie w oparciu m.in. o prawidłowo ustalony stan faktyczny i prawny nieruchomości położonych na terenie objętym planem.

O przekroczeniu władztwa planistycznego można mówić jedynie wówczas, gdy rozwiązania planistyczne są dowolne i pozbawione uzasadnienia merytorycznego. Dlatego też gmina stanowiąc w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego o przeznaczeniu terenu i sposobie jego zagospodarowania, aby wykazać, że nie nadużyła władztwa planistycznego, powinna to zamieścić w uzasadnieniu uchwały w sprawie miejscowego planu, wyjaśniającym przesłanki, którymi gmina kierowała się przyjmując konkretne rozwiązania planistyczne, wpływające na sposób wykonywania prawa własności. Uzasadnienie uchwały w sprawie miejscowego planu winno zawierać argumentację pozwalającą uznać, że gmina dołożyła należytej staranności w przestrzeganiu zasad obowiązujących przy podejmowaniu działań planistycznych, w tym rozważyła inne warianty zrealizowania zamierzenia planistycznego w ramach przyjętej koncepcji, albo że przyjęte rozwiązanie planistyczne, mimo konieczności dokonania ingerencji w sferę prawa własności, jest jedynym możliwym w danych warunkach.

Wskazać także należy, że przy ocenie uchwał w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd zobligowany jest do kontroli zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawy z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2015 r., poz. 199 ze zm. – dalej u.p.z.p.). Stosownie bowiem do treści tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Przeprowadzona w takim zakresie kontrola zaskarżonej uchwały (tylko w części odnoszącej się do działek strony skarżącej o numerach 67/1, 67/2 i 67/4 położonych na terenie oznaczonym 2 MN) wykazała, że nie odpowiada ona wymogom prawa w zakwestionowanym zakresie, przy czym waga stwierdzonego naruszenia prawa materialnego ma charakter istotny i przesądziła o konieczności stwierdzenia jej nieważności w zakwestionowanym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podzielił zarzuty skargi dotyczące naruszenia przez Radę Miejską Wrocławia art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, oczywistym jest, że plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności (art. 140 k.c.). Ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego zawierają ograniczenia w zakresie władztwa nad gruntem. Podkreślić jednak

należy, że samodzielność planistyczna gminy nie oznacza nieskrępowanej władzy gminy w tym zakresie. Władza ta doznaje ograniczeń przewidzianych prawem.

Zdaniem Sądu, argumentacja organu gminy zawarta w odpowiedzi na skargę odnośnie zarzutów skarżącej Spółki zawiera stwierdzenia zbyt ogólne, z których trudno wyprowadzić wniosek o dokonaniu dogłębnych rozważań, w zakresie wyważenia interesów właścicieli działek (w tym strony skarżącej), na których – w chwili uchwalania planu - istniały legalnie wzniesione budynki w kontekście potrzeby ochrony interesu publicznego. W niniejszej sprawie chodzi o rozważenie zastanej (a więc istniejącej) wysokości budynku mieszkalnego jednorodzinnego wolno stojącego na działce nr 67/2 – w świetle przeznaczenia całej nieruchomości skarżącej spółki. Różnica między zapisami m.p.z.p. w zakresie maksymalnej wysokości budynku na obszarze 2 MN – do 9 m dla budynków o dachach o kącie nachylenia połaci dachowej mniejszym niż 35° a istniejącym 10 metrowym budynkiem mieszkalnym o kącie nachylenia połaci dachowej mniejszym niż 35° jest niewielka i niezauważalna, odnosząc ją do pożądanego przez Gminę zachowania ładu przestrzennego na terenie 2 MN. Jednakże uwzględniając ewentualną przyszłą aktywność inwestycyjną w obrębie jego nieruchomości (np. remont, przebudowa itp.) nawet niewielkie przekroczenie wysokości istniejącego budynku wywołane chociażby np. zastosowaniem innych materiałów, czy też technologii, realizacji inwestycji, powodować będzie narażenie skarżącej na zarzut niezgodności z zapisami istniejącego m.p.z.p. Takie ograniczenie prawa własności, zdaniem Sądu ma charakter istotny. Przy czym zapis § 17 ust. 2 pkt 13 m.p.z.p. nie chroni strony skarżącej w wystarczający sposób (nawet w ramach dopuszczalnego planem zakresu robót). Mogące bowiem wystąpić nawet niewielkie odstępstwa (np. w trakcie remontu czy przebudowy) w zakresie wymiaru pionowego budynku, zawsze stanowiąc będą naruszenie ustaleń m.p.z.p. W państwie demokratycznym wymogowi wprowadzenia określonych ograniczeń odpowiada zasada proporcjonalności. Zasada ta obejmuje m.in. wymóg doboru środków skutecznych, a więc rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów. Organy władzy publicznej powinny zatem wybierać środki niezbędne, w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w stopniu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Spośród możliwych środków należy wybierać najmniej uciążliwe dla jednostki. Ograniczenie danego prawa musi ponadto pozostać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia. Treść § 17 ust. 2 pkt 5 lit. a m.p.z.p., ogranicza prawa skarżącej spółki do działki nr 67/2 w sposób nieadekwatny do potrzeb ochrony ładu przestrzennego, przez co naruszona została w tym zakresie zasada proporcjonalności. Efekty wprowadzanej regulacji nie pozostają w proporcji do ciężarów nałożonych przez organ gminy na jednostkę. Skoro, jak stwierdził organ gminy, decydującym uwarunkowaniem wprowadzenia wydzielenia wewnętrznego (A) na terenach 2 MN i 3 MN były gabaryty istniejącej zabudowy i nie narusza to ładu przestrzennego, to niezrozumiałym jest z jakich to przyczyn w podobny sposób nie potraktowano nieruchomości strony skarżącej.

W ocenie Sądu zakwestionowany zapis § 17 ust. 2 pkt 5 lit. a m.p.z.p. odnoszący się do działki nr 67/2 położonej na obszarze 2 MN narusza tym samym przepis art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 140 kc.

Aby władztwo planistyczne nie cechowało się dowolnością, nie przekraczało granic uznania planistycznego, czyli, aby nie doszło do nadużycia władztwa, organ musi respektować reguły składające się na istotę zasady proporcjonalności.

Odnosnie zarzutu ustanowienia nieprzekraczalnej linii zabudowy w kierunku działki nr 67/1, należy stwierdzić, że w istocie jest to równoznaczne z ustanowieniem zakazu zabudowy praktycznie dla połowy nieruchomości strony skarżącej. Argumentacja organu gminy o nie pogłębianiu niewłaściwych rozwiązań przestrzenno- funkcjonalnych i nie zwiększaniu uciążliwości komunikacyjnej dla sąsiednich nieruchomości, mająca wpływ na jakość przestrzeni i życia mieszkańców tych nieruchomości oraz wartość nieruchomości wszystkich właścicieli tego obszaru, dowodzi o objęciu ochroną tylko innych właścicieli sąsiednich nieruchomości bez uwzględnienia ochrony prawa własności strony skarżącej. W stanie faktycznym sprawy, w chwili uchwalania planu miejscowego sięgacz na nieruchomości skarżącej już istniał i prowadzi do istniejącego budynku mieszkalnego. Zatem istniejący sięgacz jest wykorzystywany zgodnie z celem dla którego został ustanowiony (dojazd do posesji). Zaliczenie (przeznaczenie) w planie miejscowym całej nieruchomości skarżącej do jednostki 2 MN, czyli do terenu o przeznaczeniu typowym dla osiedla jednorodzinnego, nie może powodować aż takich uciążliwości o jakich mówi organ gminy.

Realizacja władztwa planistycznego gminy powinna w założeniu stanowić wyraz zrównoważenia wartości interesu publicznego (optymalne wykorzystanie przestrzeni w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju) oraz interesu jednostki (ochrona własności jako materialnego fundamentu wolności jednostki).

Nieproporcjonalność władczej ingerencji wyrażająca się w braku właściwego wyważenia kolidujących wartości, które muszą być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w nieracjonalności przyjętych rozwiązań, nadmiernie ingerujących w sferę praw jednostki, w braku należytego uzasadnienia dla władczej ingerencji, oznacza nadużycie przez organy gminy przysługującego im z mocy ustawy władztwa planistycznego.

Analiza orzecznictwa, upatruje nadużycia władztwa planistycznego w nieuzasadnionej, naruszającej zasadę proporcjonalności, dowolnej i nieopartej na wszechstronnym wyważeniu interesu indywidualnego i publicznego ingerencji w prawa właścicielskie.

Orzecznictwo obrazujące powyższy kierunek argumentacji jest bardzo bogate. Tylko przykładowo można przytoczyć kilka fragmentów uzasadnień.

W wyroku z 22.11.2012 r. (II OSK 840/12) NSA wskazał: „Poza regulacjami ustawodawstwa zwykłego, organy gminy przy stanowieniu treści aktu planistycznego muszą uwzględniać również normy konstytucyjne statuujące m.in. zasadę równości czy proporcjonalności. (...) Gminy, wprowadzając ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie chronionego prawa własności, obowiązane są stosować takie środki prawne, które będą najmniej uciążliwe dla poszczególnych podmiotów oraz pozostaną w racjonalnej proporcji do zamierzonych celów. Nieuniknione jest jednak to, że przy tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujawniają się sprzeczne interesy różnych podmiotów, jak i kolizje interesów między poszczególnymi członkami wspólnoty samorządowej a samą wspólnotą. Niewątpliwie rozstrzyganie tych konfliktów w procesie stanowienia prawa wymaga każdorazowo wyważenia interesu poszczególnych właścicieli nieruchomości oraz interesu publicznego całej wspólnoty samorządowej. Zachowanie właściwej równowagi pomiędzy wartościami chronionymi konstytucyjnie i ustawowo wyklucza zakładanie prymatu interesu ogólnego nad jednostkowym i odwrotnie”.

W wyroku z 21.08.2012 r. (II OSK 1339/12) NSA stwierdził: „Ingerencja gminy w prawa właścicielskie jest możliwa, ale musi też uwzględniać proporcjonalnie wyważony interes publiczny z uprawnieniami właścicielskimi. Wymaga to więc od gminy wnikliwego i wszechstronnego rozważenia interesu indywidualnego i publicznego oraz uzasadnienia prawidłowości przyjętych rozwiązań planistycznych, ich celowości i słuszności. Powyższe ma na celu wykluczenie zarzutu naruszenia przez gminę władztwa planistycznego poprzez jego nadużycie, co (...) stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu i stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności jego części lub całości”.

Podstawowym czynnikiem determinującym korzystanie z władztwa planistycznego jest dążenie do wyważenia wartości interesu publicznego, wyrażającego się w takim zarządzaniu przestrzenią, aby zapewnić jej optymalne wykorzystanie, oraz interesu indywidualnego, wyrażającego się w ochronie własności, stanowiącej materialny fundament wolności jednostki.

W ocenie Sądu, w tym przypadku proporcje te nie zostały wyważone należycie przez Radę Miejską Wrocławia, tym bardziej że w zaskarżonym planie można znaleźć przykłady istnienia innych „sięgaczy” (np. teren oznaczony symbolem: 1 KDW, 4 KDD, 2 KDW, 6 KDW).

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdzono nieważność planu miejscowego w zaskarżonej części. Orzeczenie o kosztach znajduje uzasadnienie w treści art. 200 tej ustawy.