



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 listopada 2019 r.

Poz. 6310

WYROK NR II SA/WR 801/18
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 lutego 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędziowie:

Sędzia WSA Anna Siedlecka (spr.)

Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant:

Krzysztof Erbel

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 lutego 2019 r.
sprawy ze skargi WRE PROJEKT Sp. z o.o. Sp.k. z siedzibą we Wrocławiu
na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia
z dnia 20 stycznia 2000 r. nr XVII/529/00
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Przedmieścia
Świdnickiego we Wrocławiu

**I. stwierdza nieważność § 15 ust. 54 pkt 5 w zakresie odnoszącym się do działek oznaczonych numerami
geodezyjnymi: 43/8, 70/1, 71, AM-35, obręb Stare Miasto zaskarżonej uchwały;**

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

Uzasadnienie

W dniu 20 stycznia 2000 r. Rada Miejska Wrocławia przyjęła uchwałę nr XVII/529/00 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Przedmieścia Świdnickiego we Wrocławiu.

WRE Projekt Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą we Wrocławiu, na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 53 § 1 i 2 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zaskarżył powyższą uchwałę w zakresie § 15 ust. 54 pkt 5 w odniesieniu do działek nr 43/8, 70/1, 71, AM-35, obręb Stare Miasto. Przedmiotowej uchwały skarżąca zarzuciła istotne naruszenie:

1) art. 4 ust. 1 w zw. z art. 27 ust. 1 i art. 3 oraz art. 10 ust. 1 pkt 1), pkt 2), pkt 6) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r., poz. 139 ze zm., dalej „ustawa”), polegające na ustaleniu dla terenu o symbolu A5.1UC dojazdu gospodarczego od ul. Bogusławskiego, poprzez wspólny wjazd zlokalizowany na terenie oznaczonym symbolem A5.2KS+UC, która to regulacja uniemożliwia uzyskanie przez Skarżącą decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę i stanowi przekroczenie przez organ uchwałodawczy władztwa planistycznego, o który mowa w art. 4 ust. 1 ustawy;

2) § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1422, dalej „rozporządzenie”) w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy, polegające na wprowadzeniu w § 15 ust. 54 pkt 5 mpzp postanowienia uniemożliwiającego zagospodarowanie nieruchomości należących do Skarżącej;

3) art. 18 ust. 2 pkt 2), pkt 5), 6), pkt 7) – pkt 8), art. 19 ust. 2 w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy, polegające na naruszeniu trybu postępowania przy sporządzaniu mpzp;

4) art. 31 ust. 3, art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.), poprzez wprowadzenie ograniczenia prawa własności, które jest nieproporcjonalne do zasad kształtowania polityki przestrzennej oraz wartości chronionych konstytucyjnie oraz poprzez pozbawienie Skarżącej podstawowego atrybutu prawa własności możliwości zabudowy nieruchomości Skarżącej.

Oraz wnosząc na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. o dopuszczenie przez Sąd załączonych do skargi dokumentów – celem przeprowadzenia dowodu uzupełniającego z dokumentu na okoliczność braku możliwości uzyskania decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę z uwagi na postanowienie planu zawarte w § 15 ust. 54 pkt 5. Równocześnie przedłożone dokumenty są niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości w sprawie i nie spowodują nadmiernego przedłużania postępowania.

Wobec powyższego skarżąca wniosła o:

- 1) stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części;
- 2) zasądzenie na rzecz Skarżącej kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skarżąca wskazała, że pismem z dnia 29 czerwca 2018 r. wystąpiła do Rady Miejskiej Wrocławia z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa w zakresie uchylenia § 15 ust. 54 pkt 5 przedmiotowej uchwały w odniesieniu do działek nr 43/8, 70/1, 71, AM-35, obręb Stare Miasto. Organ nie uwzględnił wniesionego przez Spółkę wezwania do usunięcia prawa dotyczącego ww. uchwały.

Kolejno Spółka uzasadniła, że posiada interes prawny do wniesienia niniejszej skargi, gdyż nieruchomości stanowiące jej własność są położone na terenie objętym rzeczonym aktem planistycznym, który to plan narusza jej interes prawny poprzez wprowadzoną w § 15 ust. 54 pkt 5 regulację dotyczącą wspólnego dojazdu gospodarczego. Na podstawie umowy przeniesienia własności nieruchomości z dnia 26 kwietnia 2013 r. Spółka stała się właścicielem nieruchomości składającej się z działek gruntu o numerach: 43/8, 70/1 i 71, AM- 35, obręb Stare Miasto, położonych we Wrocławiu przy ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego. Wyżej wymienione działki znajdują się na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem: A5.1UC. W związku z powyższym Spółka posiada legitymację do zaskarżenia przedmiotowej uchwały na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Na potwierdzenie swojej argumentacji, skarżąca powołała się na orzecznictwo sądownoadministracyjne, z których wynika, że okoliczność nabycia nieruchomości po wejściu w życie

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie uzasadnia odmowy przyznania legitymacji skargowej.

§ 15 ust. 54 pkt 5 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie działek należących do Spółki, naruszają jej interes prawny, który związany jest z określonym prawem do nieruchomości, a który został naruszony wydanym przez Radę Miasta aktem prawa miejscowego. Zdaniem skarżącej istnieje zatem związek między zaskarżoną uchwałą, a konkretną, indywidualną sytuacją prawną skarżącej.

Zgodnie z § 15 ust. 54 pkt 5) mpzp, na terenie objętym symbolem A5.1UC – ustala się dojazd gospodarczy od ul. Bogusławskiego, poprzez wspólny wjazd zlokalizowany na terenie oznaczonym symbolem A5.2KS+UC. Z uwagi na powyższy zapis aktu planistycznego zarówno Spółka, jak i poprzedni właściciel nieruchomości - spółka ICE INVESTMENTS Sp. z o.o. oraz właściciel działek sąsiednich – Rafin Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu nie mogą uzyskać decyzji - pozwolenia na budowę. Zasadniczą przyczyną odmowy udzielenia pozwolenia na budowę jest brak możliwości zagospodarowania nieruchomości Spółki (zgodnie z przeznaczeniem) bez zapewnienia jej dojazdu gospodarczego od strony ul. Bogusławskiego przez nieruchomości należące do innych podmiotów, jak również nie jest możliwe legalne zagospodarowanie nieruchomości wspomnianych podmiotów bez zapewnienia dojazdu gospodarczego od ul. Bogusławskiego dla nieruchomości Spółki. Powyższe potwierdzają podjęte w sprawie rozstrzygnięcia administracyjne oraz orzeczenia sądów administracyjnych. I tak NSA w wyroku z dnia 9 maja 2017 r. (sygn.akt II OSK 2183/15), wydanym w sprawie ze skargi na decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 listopada 2014 r. (nr-O 664/14) uchylającą w całości decyzję Prezydenta Wrocławia nr 4381/2014 z 12 września 2014, którą zatwierdzono projekt budowlany i udzielono Rafin Sp. z o.o. pozwolenia na budowę dla inwestycji polegającej na budowie budynku biurowego z częścią usługowo-handlową w parterze i garażem podziemnym oraz zagospodarowaniem terenu przy ul. Zaułek Wolski (dz.nr74) i przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji – zważył - „W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego dokonana wykładnia przepisu § 15 ust. 54 pkt 5 Planu nie jest właściwa. Powołany wyżej przepis odnosi się do całego kwartału oznaczonego symbolem A5.1UC, skoro użyto w nim określenia „wspólny wjazd”, wykładnia celowościowa cyt. Przepisu dokonana przez sąd wojewódzki, odwołująca się do racjonalizowania ustaleń planistycznych (w ocenie tego sądu) pozostaje w opozycji względem wyraźnej treści przepisu, nie uwzględnia przy tym wykładni systemowej Planu. Z cyt. uprzednio § 15 ust. 56 pkt 2 planu wynika jednoznacznie, że w konsekwencji wyznaczenia w konturze A5.2KS+UC dojazdów i dostaw gospodarczych od strony ulicy Bogusławskiego, wjazd ten powinien obsługiwać również obiekty na terenie oznaczonym symbolem A5.1UC. Brak jest w planie ograniczenia funkcji wjazdu na dojeździe od strony ulicy Bogusławskiego tylko do tych terenów, które przylegają do konturu A5.2KS+UC. Okoliczność zatem, że nakaz wynikający z planu uwzględnia dojazd gospodarczego także dla tych działek kwartału A5.1UC, które położone są wzdłuż ul. Piłsudskiego we Wrocławiu, stanowić będzie utrudnienie w zagospodarowaniu terenów należących do skarżącej Spółki, nie może uzasadniać wykładni zaprezentowanej w tym aspekcie w wyroku II SA/Wr 29/15.”

Wobec treści powyższych rozstrzygnięć, Spółka wystąpiła do Sądu Rejonowego dla Wrocławia – Śródmieścia we Wrocławiu z wnioskiem o ustanowienie drogi koniecznej (służebności przechodu i przejazdu) wraz z uprawnieniem (w ramach sposobu korzystania z ustanowionej służebności) do wybudowania drogi, na nieruchomości stanowiącej działkę nr 74, 75/6, 75/11, AM-35, obręb Stare Miasto, na rzecz każdorazowego właściciela działek o numerach 43/8, 70/1 i 71, obręb Stare Miasto, za wynagrodzeniem.

Postanowieniem z dnia 6 lutego 2018 r. (sygn.akt Ins 403/13) Sąd Rejonowy – oddalił wniosek o ustanowienie drogi koniecznej.

Wobec zaistniałego impasu w sprawie jakiegokolwiek zagospodarowania zgodnego z planem miejscowym nieruchomości należących do skarżącej, nie ulega wątpliwości, że kwestionowany zapis mpzp negatywnie wpływa na sytuację prawną skarżącej i wywołuje negatywne dla Spółki konsekwencje prawne polegające na braku możliwości zagospodarowania należących do niej działek.

Nie ulega wątpliwości, że kwestionowany zapis mpzp negatywnie wpływa na sytuację prawną Skarżącej i wywołuje negatywne dla Spółki konsekwencje prawne polegające na braku możliwości zagospodarowania należących do niej działek.

Przedmiotowa uchwała – w zakresie ustalenia zawartego w § 15 ust. 54 pkt 5 przedmiotowej uchwały – narusza bezpośrednio indywidualny interes prawny Skarżącej, jako że uniemożliwia zagospodarowanie

należących do niej nieruchomości, zgodnie z pozostałymi ustaleniami planu i uzyskanie przez spółkę decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji zgodnej z przeznaczeniem przewidzianym w mpzp.

W dalszej części skarżąca podnosi, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien być tak skonstruowany, aby była zapewniona realna możliwość zabudowy poszczególnych terenów, w tym ustalenie obsługi komunikacyjnej określonych terenów w sposób możliwy do zrealizowania przez każdego właściciela nieruchomości. W ocenie Spółki obowiązkiem Rady Miejskiej Wrocławia – w konsekwencji ustalenia przeznaczenia centrotwórczego działki – było określenie w planie takiej obsługi komunikacyjnej, która realnie gwarantuje każdej działce budowlanej obsługę komunikacyjną, bez obowiązku organizowania wspólnego z innymi podmiotami wjazdu. W świetle powyższego mpzp w zaskarżonej części narusza konstytucyjną zasadę konieczności i proporcjonalności określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zastosowane w planie ograniczenia naruszają istotę prawa własności oraz zasadę proporcjonalności.

Rada Miejska w omawianym przypadku w sposób nieuzasadniony i nieproporcjonalny ograniczyła właścicielom działek na terenie A5.1UC możliwość zabudowy wprowadzając obowiązek zrealizowania dojazdu gospodarczego od ul. Bogusławskiego, poprzez wspólny wjazd zlokalizowany na terenie oznaczonym symbolem A5.2KS+UC. Zadaniem gminy jest takie stworzenie infrastruktury, aby każda nieruchomość przeznaczona pod budownictwo posiadała dostęp do drogi publicznej bez konieczności ustanawiania służebności na innych nieruchomościach (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 53/17).

Kolejno w skardze wskazano, że brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia, aby dla działek Spółki wprowadzić dojazd gospodarczy od ul. Bogusławskiego, poprzez wspólny wjazd zlokalizowany na terenie oznaczonym symbolem S5.2KS+UC. Podkreślenia wymaga fakt, że wprowadzony zapis nie jest niezbędny do określenia dojazdu gospodarczego, który może być zrealizowany w inny sposób.

Zdaniem Skarżącej przedmiotowa uchwała w zaskarżonej części, obok naruszenia interesu prawnego Spółki, narusza równocześnie obiektywny porządek prawny.

Skarżąca podnosi ponadto, że przy opracowywaniu mpzp naruszono procedurę sporządzania planu. Zawiadomienie Zarządu Miasta Wrocławia (z dnia 30.06.1995r.) o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Świdnickiego przedmieścia nie zostało wysłane do Zarządu Województwa. Ponadto w dokumentacji prac planistycznych brak jest dowodu ogłoszenia w miejscowej prasie oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości zawiadomienia o przystąpieniu do sporządzania planu, co stanowi naruszenie dyspozycji przepisu art.18 ust. 2 pkt 1) ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Kolejno skarżąca wskazała na naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 6), art. 18 ust. 2 pkt 5), art. 19 ust. 2, art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. g ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W związku z powyższym Spółka podniosła, że naruszony został tryb postępowania oraz właściwość organów określonych w art. 18 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, co skutkować winno stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały, co najmniej w zaskarżonej części.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w całości oraz o obciążenie skarżącej kosztami. Z zarzutami skarżącej nie zgodziła się strona przeciwna i wyjaśniła, co następuje:

Zgodnie z wytycznymi dla mpzp z dnia 15 stycznia 1997 r. zawartymi w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wrocław (uchwała nr XLVIII/680/98) Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 30 stycznia 1998 r., część II: Szczegółowe uwarunkowania polityki przestrzennej – przedmiotowy plan znajdował się w zespołach urbanistycznych Świdnickie Przedmieście, Dworce Główne i ul. Pułaskiego. Zespół urbanistyczny Świdnickie Przedmieście należał do najbardziej prestiżowych i reprezentacyjnych obszarów w mieście. Jego struktura przestrzenna i funkcjonalna była historycznie ukształtowana. Celem było m.in. podniesienie atrakcyjności całego obszaru urbanistycznego, w tym przekształcenie obszarów, w których na wielu odcinkach zerwana była jednorodność zespołu – np. południowa pierzeja wzdłuż ul. Piłsudskiego. Obowiązywała poprawa jakości i faktury tworzywa wzdłuż ul. Piłsudskiego, uzupełnienie braków tworzywa w obszarach przyległych do ul. Piłsudskiego, staranne wyeksponowanie zabudowy od strony ul. Piłsudskiego oraz nadanie tej ulicy zdecydowanie wielkomiejskiego charakteru. Równie ważne było przeznaczenie parterów pierzei na usługi o dużej liczbie klientów. Które to w przypadku pierzei przy ul. Piłsudskiego miały zająć co najmniej 80% ich długości.

Uwzględniając powyższe, opracowano plan , w tym z ustaleniami dla terenów oznaczonych symbolami: A5.1UC czy 8AKŚR. Dla terenu A5.1UC ustalono dojazd gospodarczy od ul. Bogusławskiego, poprzez wspólny wjazd zlokalizowany na terenie oznaczonym symbolem A5.2KS+UC.

Działki strony skarżącej usytuowane są od ul. Piłsudskiego, która jest ulicą stanowiącą oś doprowadzającą do bramy miasta jakim jest Dworzec PKP. Jej funkcja wymaga wprowadzenia ograniczeń, które umożliwią zachowanie charakteru reprezentacyjnego oraz komfortowych warunków dla przemieszczeń w szczególności pieszych oraz transportu zbiorowego. Mając powyższe na uwadze plan określił „dojazd gospodarczy” od innej strony niż ul. Piłsudskiego. Dojazd gospodarczy dla funkcji centrotwórczej to dojazd związany z jej funkcjonowaniem a więc dostawy, obsługa techniczna itp. Pełna obsługa takiej funkcji nie byłaby wskazana od ul. Piłsudskiego, które to samochody o dużych gabarytach musiałyby wjeżdżając na teren przekraczać każdorazowo ciąg pieszki wzdłuż ul. Piłsudskiego oraz dodatkowo stanowiłyby utrudnienie dla zachowania płynności ruchu wzdłuż ul. Piłsudskiego. Dlatego też Gmina mając na względzie ład przestrzenny oraz funkcje komunikacyjne ulic w bezpośrednim sąsiedztwie miała pełne prawo wprowadzić regulacje dotyczące wskazania dojazdu gospodarczego. Podłożem do określenia wspólnego wjazdu dla obu terenów było zminimalizowanie ingerencji w obszar działek, będących w rękach różnych właścicieli. Działanie Gminy było, w jej ocenie, wyważone zarówno biorąc pod uwagę interes publiczny jak i stopień ingerencji w prawo własności.

Ponadto organ Gminy podniósł, że w zaskarżonym planie w § 15 nie ma „ust. 54” przywołanego w skardze.

Procedura planistyczna dotycząca zbierania wniosków, opiniowania i uzgadniania miała miejsce w latach 1995-1998. Zawiadomienie Zarządu Województwa o przystąpieniu do sporządzenia mpzp rejonu Świdnickiego Przedmieścia nie było możliwe i nie mogło zostać wysłane z uwagi na fakt, że organ ten rozpoczął działalność od 1 stycznia 1999 r.. Ponadto zgodnie z załącznikiem nr 11 zarządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, nie ma wymogu informacji o wyłożeniu prognozy skutków wpływu ustaleń na środowisko przyrodnicze. Wymóg zaś przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko został ustalony dopiero w ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna, choć nie wszystkie zarzuty są słuszne.

Będąca podstawą podjęcia zaskarżonej uchwały ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r.(Dz.U.1999.15.139 t.j.) stanowi w art. 4, że gmina w ramach zadań własnych, ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu, a uprawnienie to realizuje między innymi przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. To uprawnienie gminy oznacza, że gmina samodzielnie rozstrzyga o zasadach zagospodarowania, co jednakże nie może być rozumiane jako dowolność działania. Rozstrzygnięcie o przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania musi być dokonane z uwzględnieniem obowiązujących przepisów i na zasadach określonych w art. 1 powołanej ustawy. Miejscowy plan zagospodarowania wraz z innymi ustawami kształtuje sposób wykonywania prawa własności i determinuje treść prawa własności w zakresie wykorzystywania nieruchomości (art. 33 ustawy). Wszelkie rozstrzygnięcia planistyczne, które ograniczają właściciela w sposobie korzystania z niej muszą być dokonywane z uwzględnieniem obowiązujących przepisów. Ochrona indywidualnych interesów właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym planem następuje na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Również po uchwaleniu mpzp 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 (art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Interes prawny to z kolei interes znajdujący ochronę w konkretnej normie prawa materialnego. Tak rozumiany interes prawny ma niewątpliwie właściciel nieruchomości położonej na obszarze objętym projektem planu.

Skarżąca jest właścicielką działek o nr ew. 43/8, 70/1, 71, AM-35, obręb Stare Miasto. Wyżej wymienione działki znajdują się na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem: A5.1UC. Do tego terenu dojazd gospodarczy (dla samochodów m.in. dostawczych, technicznych, służb oczyszczania miasta itp.) ustanowiony został tylko w jeden możliwy sposób, poprzez wspólny wjazd od strony ul. Bogusławskiego zlokalizowany na terenie oznaczonym symbolem A5.2KS+UC. Teren A5.2KS+UC oddziela działki skarżącej o nr 43/8, 70/1, 71 od ul. Bogusławskiego. Na terenie A5.2KS+UC znajdują się działki innych prywatnych podmiotów.

Dostęp do działki z drogi publicznej jest istotnym elementem ustawowej definicji „działki”, a szczególnie – „działki budowlanej”. Nie jest to tylko element prywatnoprawnego prawa własności nieruchomości, ale kształtuje kompetencje organów publicznych.

Ustawodawca (a w ślad za nim orzecznictwo) dostrzega, że zapewnienie tego dostępu może być realizowane na kilka sposobów.

Ważne jest ukształtowanie przez Gminę w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego takiej możliwości przebiegu wjazdów/zjazdów gospodarczych, aby Spółka przestrzegając ustaleń planu mogła faktycznie korzystać z takiego dostępu. Normy planowe nie mogą bowiem wprowadzać takich zapisów, których stosowanie przez inwestora – właściciela nieruchomości sąsiedniej w procesie inwestycyjnym, uzależnione jest od dobrej woli innych podmiotów prywatnych. Normy planowe stanowią bowiem podstawę do poprawnego wykonania projektu budowlanego, niezbędnego do uzyskania pozwolenia na budowę. Aby uzyskać pozwolenie na budowę trzeba legitymować się również prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (w tym wypadku chodzi o wykonanie wjazdu gospodarczego i przejazdu do działek strony skarżącej, poprzez inne działki prywatnych podmiotów, położone na terenie oznaczonym symbolem A5.2KS+UC, ale także i możliwość korzystania z takiego wjazdu/zjazdu i dalszego poruszania się po cudzym terenie). Nie może bowiem być tak, że prawo miejscowe zawiera normy niepewne, których wykonywanie jest utrudnione lub w istocie niemożliwe. W badanej sprawie, jak wykazała to w pełni strona skarżąca, nie ma jakiegokolwiek możliwości zagospodarowania swojego terenu, albowiem przeszkodą jest kwestionowany zapis dotyczący wspólnego wjazdu od strony ul. Bogusławskiego zlokalizowany na terenie oznaczonym symbolem A5.2KS+UC także do działek skarżącej. Brak zgody właścicieli działek położonych na terenie A5.2KS+UC na ustanowienie drogi koniecznej do działek skarżącej, w tym negatywny dla skarżącej wynik postępowania sądowego o ustanowienie drogi koniecznej, wystarczająco świadczy o tym, że Gmina przekroczyła granice władztwa planistycznego.

Prawidłowe bowiem wykonanie upoważnienia ustawowego do uchwalenia mpzp, winno polegać na zastosowaniu w procesie planistycznym poniższych reguł:

1. Obowiązkiem organów gminy jest nieprzekroczenie granic uznania administracyjnego przy korzystaniu z tzw. władztwa planistycznego, określonego w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Tekst jednolity: Dz. U. 1999 r. Nr 15 poz. 139 ze zm.).

2. Dopuszczalna przepisem art. 33 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ingerencja planu w sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, nie powinna być nadmierna, tzn. nie powinna nastąpić, o ile możliwe są inne, mniej dolegliwe, przy przyjętej koncepcji planistycznej, sposoby osiągnięcia celu planistycznego.

W niniejszej sprawie Rada w ogóle nie wytłumaczyła, czy rozważała inną (alternatywną) lokalizację wjazdu gospodarczego na teren oznaczony symbolem A5.1UC od strony ul. Bogusławskiego, czy też od innej jeszcze strony. W chwili uchwalania planu jak i obecnie ul. Zaulek Wolski jest drogą czynną, po której odbywa się ruch kołowy. Ulica Zaulek Wolski przylega bezpośrednio do nieruchomości strony skarżącej. W zaskarżonym planie znaczna część tej ulicy nadal pozostaje drogą, choć nie do końca przejezdną. Opisany stan faktyczny wskazuje zatem, że jednak istnieją inne możliwości lokalizacji wjazdu gospodarczego na teren oznaczony symbolem A5.1UC, niż ten o którym mowa w § 15 ust. 54 pkt 5 zaskarżonej uchwały. Dopuszczalna zaś przepisem art. 33 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ingerencja planu w sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, nie powinna być nadmierna, tzn. nie powinna nastąpić, o ile możliwe są inne, mniej dolegliwe, przy przyjętej koncepcji planistycznej, sposoby osiągnięcia celu planistycznego. Poza tym, na naruszenie zasady proporcjonalności wskazywał też skarżący.

Rolą organu planistycznego jest właśnie wyważenie interesu publicznego i interesów prywatnych (por. wyroki NSA z 1 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2478/15; z 8 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 224/17). Konieczne jest takie wyważenie ww. interesów, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty lokalnej, jednak w jak najmniejszym naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. Na taką konieczność wskazuje również w swoim orzecznictwie, dotyczącym ochrony własności, Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu podkreślając, że każde ograniczenie własności musi być legitymowane publicznym interesem (Terazzi S.r.l. przeciwko Włochom, skarga nr 27265/95, § 85, 17 października 2002, i Elia S.r.l. przeciwko Włochom, skarga nr 37710/97, § 77, ECHR 2001-IX).

W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98 (OTK 2000/1/3) Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki, musi być oceniana także z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji). Nadto Trybunał stwierdził, że ograniczenia prawa własności dopuszczalne są tylko w zakresie, w jakim nie naruszają "istoty" tego prawa (art. 64 ust. 3 in fine Konstytucji RP, pokrywający się zresztą z ogólną zasadą z art. 31 ust. 3 zd. 2). Trybunał wskazał także, że art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji szczególnie nacisk położył na kryterium „konieczności w demokratycznym państwie”, co oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono „konieczne”, czyli - innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej (bardziej płytko) ingerujących w sferę jego praw i wolności.

Z kolei w orzeczeniu z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 (OTK 1995/1/12) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania:

1. czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków,
2. czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz
3. czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Biorąc powyższe pod uwagę, wskazać należy, że w sytuacji oddzielenia działek Spółki od drogi publicznej przez działki innych podmiotów – w zakresie sytuowania wjazdu gospodarczego - zaskarżony plan powinien być powiązać ze sobą częściową likwidację obecnego wjazdu/zjazdu z ul. Zaulek Wolski z ingerencją w prawo własności działek leżących między nieruchomością skarżącej Spółki i ul. Bogusławskiego — a tego plan nie uczynił.

Za niezrozumiałe należy uznać przyjęte rozwiązanie planu, że to właściciel nieruchomości musi we własnym zakresie podjąć starania o zapewnienie sobie dojazdu gospodarczego do własnej nieruchomości, skoro właśnie ze względu na ustalenia tego planu, jakikolwiek środki prawne zmierzające do uzyskania dostępu do drogi publicznej, w zakresie dojazdu gospodarczego stały się jak dotychczas nieskuteczne.

Konkludując, stwierdzić trzeba, że w okolicznościach niniejszej sprawy, nie chodzi o ustalenie, czy organ planistyczny ma obowiązek zapewnienia wszystkim nieruchomościom dostępu do drogi publicznej, jak podnosi to skarżąca, ale o to, że przyjęte przez niego w miejscowym planie ustalenia wręcz uniemożliwiają uzyskanie takiego dostępu, co oznacza w istocie brak możliwości na zagospodarowanie nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem, co narusza także istotę prawa własności.

Pozostałe zarzuty skargi odnoszące się do wadliwej procedury, w ocenie Sądu, nie są zasadne, co w znacznej części wykazał w odpowiedzi na skargę organ gminy.

Z tych wszystkich przyczyn, w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie do zaakceptowania jest ustalenie w planie miejscowym wspólnego wjazdu gospodarczego od strony ul. Bogusławskiego do działek skarżącej w taki sposób, w jaki uczyniła to Rada Miejska Wrocławia, tym bardziej, że nie rozważono, czy istnieje możliwość innej lokalizacji projektowanego wjazdu.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części. Orzeczenie o kosztach znalazło swoje uzasadnienie w treści art. 200 tej ustawy.