



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 marca 2014 r.

Poz. 1178

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 537/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 października 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski (spr.)
Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Patrycja Kikosicka-
Jędrzejczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 października 2013 r.

sprawy ze skargi Waldemara Dolińskiego, Mariana Syposza, Roberta Syposza SYDO sp. j.

na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia

z dnia 22 października 2009 r. nr XL/1263/09

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części zespołu urbanistycznego Kowale Komercyjne

- I. stwierdza nieważność w § 15 symbolu „4KDD/5”, w § 23 ust. 3 symbolu „4KDD/5”, w § 24 ust. 3 wyrazów „4KDD/5 oraz od terenu” i w § 30 ust. 1 symbolu „4KDD/5” części tekstowej oraz całego obszaru oznaczonego symbolem 4KDD/5 w części graficznej zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt. I niniejszego wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Wrocław na rzecz strony skarżącej kwotę 540 zł (słownie: pięćset czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów sądowych.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 22 października 2009 r. nr XL 1263/09, podjętą na podstawie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 147, poz. 1591 z późn. zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w związku z uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 5 października 2006 r. nr LVI/3330/06 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części zespołu urbanistycznego Kowale Komercyjne we Wrocławiu – Rada Miejska Wrocławia uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części zespołu urbanistycznego Kowale Komercyjne we Wrocławiu.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wnieśli Waldemar Doliński, Marian Syposz i Robert Syposz SYDO spółka jawna z siedzibą we Wrocławiu, 51-168 Wrocław, ul. Krzywoustego 82-86.

Skarżący zarzucili uchwałę:

- 1) naruszenie przepisów art. 1 ust. 2 pkt 6, 7 i 9 w związku z art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wyrażające się w nadużyciu władztwa planistycznego, polegającym na nieuzasadnionej i nadmiernej ingerencji w prawo użytkownika wieczystego skarżących i ukształtowaniu tego prawa w przepisach planu w sposób niezgodny z indywidualnym interesem skarżących, z pominięciem walorów ekonomicznych przestrzeni, a także poprzez niewłaściwą ocenę potrzeb interesu publicznego, który utożsamiono z interesem właściciela działki sąsiedniej;
- 2) obrazę przepisów art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP oraz art. 140 kc w związku z art. 251 kc poprzez ingerencję w prawo użytkownika wieczystego skarżących w stopniu nie znajdującym żadnego uzasadnienia zwłaszcza, że organ planistyczny nie wskazuje żadnego interesu publicznego, który by taką ingerencję uzasadniał; przyjęte w uchwale rozwiązania w stosunku do działek skarżących mają charakter dowolny, albowiem brak jest jakiegokolwiek przesłanki aby z pominięciem ich obecnej zabudowy i obecnego sposobu ich użytkowania przyjmować ustalenia radykalnie zmieniające przeznaczenie terenu;
- 3) obrazę art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 12 ust. 19 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) przyjmującą postać istotnego naruszenia zasad i trybu postępowania planistycznego polegających na zaniechaniu uzasadnienia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na tej podstawie wniesiono w skardze o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, a w szczególności w części tekstowej i graficznej dotyczącej ustaleń w odniesieniu do części obszaru składającego się z działek o numerach 4/18, 4/19, 4/23, 4/25 i 4/27 obręb Karłowice, położonych przy ul. Krzywoustego 82/86 i 88 we Wrocławiu, które w części graficznej planu stanowią teren oznaczony na rysunku planu symbolem 4 KDD/5.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi, nie podzielając zasadności jej zarzutów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (/Dz. U. z 2012 r. poz. 270 t.j.), zwanej dalej p.p.s.a., sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Podkreślić przy tym należy, że w myśl art. 134 p.p.s.a. sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Skarga jest zasadna.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, podkreślić należy, że trafne jest stwierdzenie organu, że z mocy art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), zwanej dalej u.p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne, co oznacza, iż do zadań własnych gminy należy prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym

uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. **Niemniej jednak** istotne jest przy tym, że samodzielność gminy w zakresie wykonywania przekazanych jej zadań publicznych może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, według którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Inaczej mówiąc o samodzielności gminy w wykonywaniu zadań możemy mówić tylko wówczas, gdy mieści się ona w określonych wyżej granicach konstytucyjnych. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. Gmina może zatem samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania danego obszaru podlegającego jej władztwu, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywa przyznanego jej władztwa. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie ma zatem charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca zaś szczegółowo uregulował tak zasady jak i tryb prowadzenia prac związanych z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wskazać należy, że stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Oznacza to, że w pierwszej kolejności obowiązkiem sądu było zbadanie, czy wniesiona przez skarżącą Spółkę skarga podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny i czy spełnia wymogi formalne, do których w niniejszej sprawie zaliczyć należy: 1) zaskarżenie uchwały z zakresu administracji publicznej, 2) wcześniejsze bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, 3) zachowanie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (dwa ostatnie punkty stanowią wymogi formalne dopuszczalności skargi).

Nie budzi wątpliwości w świetle jednolitego stanowiska i doktryny, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest uchwałą z zakresu administracji publicznej.

Spółka dopełniła również wymogu bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia występując z takim wezwaniem do Rady Miejskiej. Uwzględniając datę wystąpienia z wezwaniem, datę doręczenia odpowiedzi na powyższe wezwanie, datę złożenia skargi do sądu administracyjnego, treść art. 53 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz uchwałę siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 (sygn. akt: II OPS 2/07) wyjaśniającą powyższy przepis, w związku z rozbieżnościami orzecznictwa w zakresie jego stosowania, należy stwierdzić, że skarga została złożona w terminie.

Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie spełniona została również przesłanka naruszenia interesu prawnego skarżącej Spółki. Z przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. -wynika, że skarżącym może być bowiem wyłącznie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone zaskarżoną uchwałą. W przeciwieństwie do postępowania administracyjnego w którym legitymację procesową wiąże się jedynie z faktem posiadania interesu prawnego, w postępowaniu na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie wystarczy posiadanie interesu prawnego ale musi wystąpić przesłanka naruszenia tego interesu (por. wyroku NSA z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04, ONSAiWSA 2005/1/2). Naruszenie tego interesu następuje zaś wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego, wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący (por. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2009r., sygn. akt II OSK 205/09, dostępny w CBOSA).

Niewątpliwie skarżąca Spółka, legitymując się prawem użytkowania wieczystego i własności nieruchomości objętych zaskarżoną uchwałą, posiada interes prawny w kwestionowaniu ustaleń w niej przyjętych, co jest niesporne między stronami. Realizacja ustaleń planistycznych godzi nie tylko w prawo własności nieruchomości strony skarżącej, ale także w jej działalność gospodarczą.

Przechodząc do szczegółowego uzasadnienia stanowiska, że zaskarżonym aktem doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącej Spółki, sprowadzającego się do ograniczenia jej prawa własności wynikającego z przepisów prawa materialnego, Sąd wziął pod uwagę, iż zgodnie z art. 21 Konstytucji RP oraz art. 140 k.c. właściciel rzeczy korzysta z niej z wyłączeniem innych osób zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem i zasadami współżycia społecznego, z tym, że przy wykonywaniu własności jest ograniczony treścią przepisów szczególnych, a prawo własności nie jest jednak prawem bezwzględnym. Doznaje ono w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, przy czym tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem po-

zostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia.

Takimi przepisami ustawowymi dającymi podstawę do ograniczenia prawa własności są m.in. regulacje zawarte w ww. ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej u.p.z.p. – upoważniającej radę do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wprawdzie istotnie kompetencja rady gminy do planowania miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, jednakże – jak to już wyżej Sąd zauważył – pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywania tego władztwa. Oczywistym jest, że plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności (art. 140 k.c.).

Niewątpliwie jest w sprawie, że Sąd kontrolując zaskarżoną uchwałę stwierdził naruszenie zasad sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, a co wyżej przedstawił. Zaskarżony przez Spółkę plan obejmuje obszar, który w zdecydowanej mniejszości należy do skarżącej, co oznacza, że zachodziła podstawa do stwierdzenia nieważności w części zaskarżonej uchwały, odnoszącej się jedynie do kwestionowanego w skardze obszaru oznaczonego symbolem 4KDD/5, albowiem Rada w uzasadnieniu do tego obszaru w ogóle się nie odniosła.

Sąd pragnie przy tym zwrócić uwagę, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęte zostało, iż „Dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęte w uchwale planistycznej.” (por. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2012r., sygn.akt II OSK 232/12 publ.www.orzeczenia.gov.pl).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że Sąd w składzie orzekającym w sprawie podziela pogląd prezentowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym uzasadnienie uchwały przyjmującej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest elementem koniecznym takiej uchwały, wymaganym przepisem § 12 pkt 19 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, umożliwia zbadanie zgodności jej postanowień z prawem, a właścicielom nieruchomości objętych procedurą planistyczną ocenę racjonalności i zasadności wprowadzonych rozwiązań prawnych i ustaleń, szczególnie wówczas, gdy skutkują one ograniczeniami w korzystaniu z prawa własności (wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2009r., sygn. akt II OSK 1431/09, nie publ.; wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010r., sygn. akt II OSK 1922/10, nie publ.). Takie naruszenie stanowi naruszenie zasad uchwalania planu.

W niniejszej sprawie kwestia ta jest o tyle istotna, że w każdym przypadku sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego – organy gminy mają obowiązek ustalenia faktycznego stanu zagospodarowania terenów objętych procedurą planistyczną, tj. istniejącej legalnej zabudowy oraz stanu w zakresie istniejących w obrocie prawnym ostatecznych decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji udzielających pozwolenia na budowę (w tym na rozbudowę, przebudowę) obiektów budowlanych na tym terenie. Po zgromadzeniu pełnych danych w tym zakresie organ gminy winien rozważyć – z uwzględnieniem zasady wyważania interesu ogólnego (społecznego) i interesów indywidualnych – czy w danej, konkretnej sytuacji należy dać pierwszeństwo stanowi zastanemu na danym terenie, a więc m.in. ochronie prawa własności istniejących obiektów budowlanych, czy też założeniom planistycznym tj. planowanemu sposobowi przyszłego zagospodarowania terenu. Takie obowiązki organów gminy wynikają z przepisów regulujących procedurę planistyczną – art. 1 ust. 2, art. 6, art. 32 u.p.z.p. Oznacza to, że istniejąca zgodnie z prawem zabudowa na danym terenie nie może pozostać bez należytego rozważenia przez organy gminy w toku procedury planistycznej. Rada gminy, zanim zdecyduje się zmienić dotychczasowe przeznaczenie określonego terenu, winna wnikliwie ocenić, czy w zastanym stanie faktycznym, powstałym w wyniku realizacji praw przysługujących określonym podmiotom z mocy ostatecznych decyzji administracyjnych, konieczna i celowa jest zmiana przeznaczenia konkretnego terenu.

W niniejszej sprawie brak jest jakiegokolwiek wskazówki co do tego, że rada tę kwestię rozważała. Istnieją natomiast okoliczności wskazujące na to, że organy gminy wydawały w toku procesu planistycznego decyzje sprzeczne z założeniami uchwały intencyjnej, narażają stronę skarżącą na ewentualne szkody materialne.

Należy tu zwrócić uwagę, że w toku postępowania planistycznego, toczącego się od 5 października 2006 r. skarżący otrzymali od Prezydenta Wrocławia decyzję z dnia 17 maja 2007 r. o warunkach zabudowy dla inwestycji obejmującej rozbudowę budynku magazynowego przy ul. Krzywoustego 82–86, a następnie pozwolenie

na jego budowę z dnia 30 lipca i 6 grudnia 2007 r. Inwestycja ta została zrealizowana jako hurtowania płyt i akcesoriów meblowych.

W myśl bowiem art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się tak potrzeby interesu publicznego (pkt 9) jak i prawo własności (pkt 7). Istotne jest przy tym, że przyjęte w ustawie z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych i interesu publicznego. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów, w tym interesu gminy z interesem strony wynikającym 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, str. 177–178, W. Szwajdler – Zagospodarowanie przestrzenne – Regulacja prawna, Wydawnictwo Comer 1995, str. 125 a także prawomocny wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 października 2012 r., II SA/Wr 169/12).

W niniejszej sprawie nie można uznać, aby Rada w sposób należyty i wnikliwy wyważyła interesy indywidualne Spółki w zestawieniu z interesem publicznym – gminnym, skoro gmina dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właściciela powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Takich rozważań w uzasadnieniu skarżonej uchwały w odniesieniu do obszaru oznaczonego symbolem 4KDD/5 zabrakło. Uzasadnienie to sprowadza się do następującej treści:

„Celem planu jest podniesienie prestiżu miejsca, poprzez określenie zasad ładu przestrzennego, kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oraz obsługi komunikacyjnej.

Uchwalenie przedmiotowego planu zainicjuje proces przeobrażeń w tej części miasta i poprawę jego wizerunku. Ustalenia projektu planu umożliwiają bowiem stworzenie atrakcyjnej obudowy północnego wlotu drogi krajowej nr 8 oraz wykreowanie zupełnie nowej przestrzeni miejskiej.

Projekt planu przeszedł wymaganą procedurę formalno-prawną, zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, i może być przedmiotem uchwalenia.

Do projektu planu złożono 10 uwag, z których 4 zostały uwzględnione w części.”

Zważyć przy tym należy, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozważał zagadnienie granic ochrony prawa własności, wskazując, że wymóg istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia odpowiada zasadzie proporcjonalności, stąd spośród możliwych środków należy wybierać najmniej uciążliwe dla jednostki, gdy nadto ograniczenie danego prawa musi ponadto pozostać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia. Rację ma strona skarżąca wskazując, że skomunikowanie terenu 7 U możliwe byłoby przez teren U 8 albo od strony ul. Poprzecznej.

Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznając skargę za zasadną na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a i art. 152 orzekł jak w pkt I i II sentencji wyroku. O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 200 p.p.s.a.H.B.20.11.2013 r.